

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

ELENA BINDI\*\*

---

**Abstract:** *This contribution retraces the impact of President Giovanni Gronchi's term of office among Italian constitutional law scholars. To do so, it focuses on the peculiar circumstances of the presidential election in 1955, Gronchi's conception of the President's powers, and his attempts to engage directly with the public.*

**Parole chiave:** Giovanni Gronchi, elezione del Presidente della Repubblica, potere di esternazione, indirizzo politico costituzionale, formazione del Governo

---

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

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 aprile 2024

### **Suggerimento di citazione**

E. BINDI, *Giovanni Gronchi e la cultura costituzionalistica italiana: alcuni spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2025. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo rappresenta un'anticipazione dell'intervento in occasione del seminario "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), i cui atti sono in corso di pubblicazione. L'autrice ringrazia il prof. Stefano Moscadelli per i preziosi suggerimenti.

\*\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Siena. Indirizzo mail: [elena.bindi@unisi.it](mailto:elena.bindi@unisi.it).



## 1. Premessa

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

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

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

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

Per poter esaminare questi aspetti<sup>1</sup>, saranno richiamati anche alcuni materiali contenuti nell'“Archivio Mario Bracci”, che permettono innanzitutto di chiarire,

---

<sup>1</sup> Non verrà quindi esaminato, se non con qualche breve accenno, il ruolo svolto da Gronchi in politica estera, sebbene la linea da questi elaborata negli anni della guerra fredda, abbia avuto molte ricadute sulla politica interna italiana, con effetti incisivi non solo durante il suo settennato, ma anche negli anni Settanta e Ottanta: basti pensare al suo indubbio contributo nel rilanciare la politica mediterranea e filoaraba. Cfr. al riguardo A. VARSORI, F. MAZZEI, *Giovanni Gronchi e la politica estera italiana (1955-1962)*, Pisa, Pacini Editore-Fondazione Piaggio, 2017.

come vedremo, taluni passaggi della storia costituzionale italiana, come appunto l'importante innovazione nell'iter di formazione del governo. Inoltre, questi materiali possono servire a comprendere meglio la relazione tra Gronchi e Mario Bracci, legati da un rapporto di stima reciproca cresciuto a seguito di un percorso che li aveva visti spesso vicini: ad esempio, entrambi ministri nel I governo De Gasperi (Gronchi ministro per l'industria e il commercio, Bracci ministro per il commercio con l'estero), entrambi protagonisti della nascita della Corte costituzionale, non solo quando Gronchi era presidente della Repubblica ma anche anteriormente come presidente della Camera, quando nel 1953 il Parlamento in seduta comune, chiamato ad eleggere i 5 giudici costituzionali, non trovò l'accordo sui candidati (importante al riguardo la lettera di Bracci a Nenni del 6 novembre 1953<sup>2</sup>). E soprattutto assai interessanti sono i documenti che attestano la presenza riservatissima, ma decisiva, di Bracci non solamente nel tessere rapporti tra Gronchi e Nenni, ma nell'agire in prima persona in molti passaggi relativi al potere di intermediazione politica del presidente: sia in occasione della formazione dell'esecutivo che nella risoluzione delle crisi di governo.

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Cfr. *infra* paragrafo 3, nota 32.

<sup>3</sup> Cfr. G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat la strategia del potere in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1971, pp. 113 ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 68.

nelle liste DC come indipendente e gradito anche agli ambienti laici e industriali del Nord Italia<sup>4</sup>.

Già dalla prima votazione questa candidatura mostrò tutta la sua debolezza: le sinistre candidarono Ferruccio Parri, che ottenne 308 voti, mentre Merzagora ne conseguì soltanto 228. La candidatura di Gronchi scaturì in sordina alla seconda votazione<sup>5</sup>, conquistando 127 voti, mentre Merzagora si attestò su 225, con le sinistre che votarono scheda bianca. Le elezioni che portarono alla presidenza Gronchi si contraddistinsero, difatti, per il dissenso manifestato attraverso le schede bianche, e non mediante il voto pulviscolare, caratterizzato dalla distribuzione di voti difformi, come avvenne per l'elezione di Einaudi. A partire dal terzo scrutinio i voti socialisti confluirono su Gronchi che raggiunse i 281 voti, superando così Merzagora e inducendo la direzione democristiana a riposizionarsi su Gronchi che divenne il candidato ufficiale, non senza la ferma opposizione di Scelba, allora presidente del Consiglio<sup>6</sup>. Il che fa ben capire perché tra Gronchi e Scelba non vi sia stata in seguito "passione".

Gronchi fu quindi eletto presidente della Repubblica al quarto scrutinio il 29 aprile 1955, con 658 voti su un totale di 833<sup>7</sup>, con il sostegno di una coalizione eterogenea, formata dall'intero schieramento di sinistra (PSI e PCI), dalla DC (soprattutto dal gruppo di Concentrazione), da molti monarchici e da un buon numero di missini, così da sentirsi svincolato da determinate formule politiche<sup>8</sup>.

L'amplessissima maggioranza che sostenne l'elezione di Gronchi e che non coincise con la maggioranza di governo (a differenza di quanto avvenuto per Einaudi) assicurò pertanto al presidente Gronchi una certa autonomia, che gli permise «di essere il Capo dello Stato davvero, e non il fiduciario di una parte», e ciò lo rese «indipendente da ogni partito e fazione», come affermato da Gronchi stesso, in una intervista rilasciata a Montanelli per il Corriere<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (diretto da.), *I presidenti della Repubblica. Il capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, p. 163.

<sup>5</sup> M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 143.

<sup>6</sup> *Ivi*, pp. 135 e 148.

<sup>7</sup> Cfr., *ex multis*, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 55.

<sup>8</sup> Cfr. M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2018, pp. 21 ss.

<sup>9</sup> I. MONTANELLI, *Incontri: Gronchi*, in «Corriere della sera», 30 aprile 1955. Cfr. E. BINDI, M. PERINI, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 68-69. Sul punto v. anche M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 126 ss., secondo il quale la non sovrapposizione della maggioranza che elesse Gronchi con la maggioranza di governo, fece sì che si caratterizzasse come presidente delle larghe intese; v. altresì F. D'ONOFRIO, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in G. SILVESTRI

Non sono tuttavia mancate voci in dottrina giunte ad affermare che l'elezione di Gronchi «era venuta ad acquistare una colorazione fortemente “oppositiva” fino a proporsi come vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo»<sup>10</sup>.

Peraltro chi aveva un rapporto da tempo consolidato con Giovanni Gronchi, come il giurista Mario Bracci, aveva fotografato «in anticipo la combinazione parlamentare» che avrebbe portato «all'elezione di Gronchi alla Presidenza un anno dopo», con una descrizione «memorabile e lungimirante»<sup>11</sup>, in cui disse a Nenni:

«Ma cosa rappresenta Gronchi nell'attuale panorama politico italiano? O è un uomo che ha atteso finora il suo giorno e che adesso si muove a colpo sicuro, secondo un piano studiato da tempo, sapendo di potere contare su forze decisive del proprio partito o è un uomo politicamente in disparte, che sa di non poter

---

(a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un Convegno (Messina-Taormina 25-27 ottobre 1984)*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 124, che sottolinea come l'appoggio all'elezione di Gronchi sia da parte delle sinistre (comunista e socialista), sia da parte della destra (monarchica e neofascista), oltre al sostegno della stessa DC, abbia permesso il verificarsi di una situazione assai diversa da quella che aveva sorretto la presidenza di Einaudi, la cui base elettorale coincideva con la maggioranza governativa. Gronchi si sentì pertanto legittimato ad assumere un ruolo attivo nella vita politica.

<sup>10</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 73.

<sup>11</sup> Descrizione che Bracci fece a Nenni dopo avere avuto un colloquio con Gronchi, come ci ricorda L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, in A. CARDINI, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci nel centenario della nascita, 1900-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 93. Del resto, come sottolinea Nuti, vi era «una fitta trama di contatti che Bracci aveva con molti esponenti di spicco della Democrazia Cristiana, in particolare con Vanoni, Gronchi e Segni [...]: per un motivo o per l'altro, infatti, tutti costoro avevano sviluppato con Bracci un rapporto di notevole confidenza e stima, e sapevano inoltre della vicinanza a Nenni. Bracci finiva perciò spessissimo, volente o nolente, per svolgere il ruolo di personale rappresentante del segretario del PSI in tutta una serie di colloqui che avevano il compito di sondare le posizioni dei due partiti, stabilirne i punti di contatto e prenderne le misure delle reciproche differenze: i diari di Nenni, così come la corrispondenza tra due, registrano infatti puntualmente tra il 1952 e il 1954 una fitta serie di conversazioni in cui Bracci e Nenni studiano le posizioni degli esponenti della Democrazia cristiana, ne registrano cautamente le offerte e le *avances*, ne esaminano la disponibilità a collaborare su progetti concreti» (pp. 91-92). Al riguardo, in particolare, alla nota 46 vengono citati, tra gli altri documenti, il «Promemoria 13 e 20 giugno 1952 (a proposito di due colloqui con Gronchi)»; la lettera di Bracci a Nenni (su un colloquio con Gronchi), 16 luglio 1953; lettere di Bracci a Nenni, 28 e 30 maggio 1954 (a proposito di alcuni colloqui con Sturzo, Gronchi e Vanoni). Sul punto vd. anche P. NENNI, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, Milano, Sugarco, 1981, *passim*.

contare sul proprio partito e che cerca di divenire presidente soprattutto in virtù della propria accortezza e del PSI; e la disinvoltura e la sicurezza tengono luogo del peso politico che manca»<sup>12</sup>.

E del resto, sebbene a sostenere l'elezione di Gronchi fosse stata una amplissima maggioranza, trasversale a diverse forze politiche su posizioni nettamente contrapposte, questo «evento fu indiscutibilmente salutato come una vittoria di Nenni e della nuova linea politica di dialogo con la sinistra DC che egli stava faticosamente cercando di attuare»<sup>13</sup>.

Quanto detto fa cogliere le ragioni alla base del ruolo di stimolo giocato da Gronchi nell'attuare la Costituzione repubblicana, soprattutto nella parte programmatica che rappresentava quella «rivoluzione promessa», di cui si erano accontentate le forze di sinistra in seno alla Assemblea costituente<sup>14</sup>. Ma soprattutto fa comprendere quale sia stata la *ratio* sottostante la formula riproposta da Gronchi ad ogni crisi di governo e mirante ad attrarre i socialisti nell'area di governo: inizialmente limitandosi a sollecitare la loro astensione nelle votazioni sulla mozione di fiducia agli esecutivi (di volta in volta fondati su schemi tripartiti -DC, PSDI e PRI- o monocolori DC con maggioranze pendolari), con la speranza poi di giungere ad esecutivi formati con l'appoggio del PSI. Formula, come vedremo, che iniziò a concretizzarsi solamente nei primi mesi del 1962, quando ormai Gronchi era già nel semestre bianco.

### 3. Il discorso pronunciato al momento del giuramento

L'elezione del presidente Gronchi non poteva quindi che suscitare un clima di fiducia verso il disgelo della Carta costituzionale, proprio per l'amplissima maggioranza che aveva sostenuto la sua elezione e che non aveva coinciso con la maggioranza di governo, la quale aveva fino a quel momento tenuto un

<sup>12</sup> Cfr. il «Promemoria», 13 giugno 1952, citato in L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, cit., p. 93, e nt. 47.

<sup>13</sup> Ivi, pp. 93-94. *Contra*, sul punto, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 74, che sottolineano come, a dispetto degli accenti trionfalistici di Nenni, il vero vincitore fosse stato Enrico Mattei.

<sup>14</sup> Come disse efficacemente Calamandrei, le forze di destra si limitarono ad accogliere «nella Costituzione una rivoluzione promessa [...] per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata»: cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, saggio già apparso in P. CALAMANDREI - A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, G. Barbèra, 1950, ora in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, II, a cura di N. BOBBIO, 2 voll., Firenze, 1966, vol. I, p. 421. Sul punto sia consentito rinviare a quanto sostenuto già in E. BINDI, *Piero Calamandrei e le promesse della Costituente*, in B. PEZZINI, S. ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del paese*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 21 ss.

atteggiamento definito in dottrina di ostruzionismo di maggioranza<sup>15</sup>, sia nell'attuazione degli istituti più innovativi della carta repubblicana, quali la Corte costituzionale e il referendum abrogativo, sia nella realizzazione del modello di stato sociale delineato nella prima parte della Costituzione.

Un clima di fiducia che si accentuò ancor di più a seguito del discorso pronunciato dal presidente Gronchi al momento del giuramento, l'11 maggio 1955. Nel leggere questo discorso, si colgono alcuni passaggi importanti. Innanzitutto, Gronchi non cela i propri obiettivi politico-istituzionali, e pone soprattutto l'accento sul "suo" modello di costituzione economica: il discorso è infatti soprattutto incentrato sul problema di eliminare la contraddizione tra iniziativa economica privata e intervento dello stato, ben consapevole che «l'ansia di ricerca di nuove forme di economia non può incidere sull'esercizio delle libertà individuali». Sottolinea, quindi, la chiara percezione che un ciclo decennale si è chiuso e una nuova fase è iniziata. E vuole fin dall'inizio evidenziare il ruolo degli Stati Uniti, rilevando che «la solidarietà concreta a superare il travaglio della nostra economia venne soprattutto (va ricordato con sincera gratitudine) dal popolo americano»<sup>16</sup>. Passaggio questo che non può sorprendere, tenuto conto

---

<sup>15</sup> Parla di «ostruzionismo di maggioranza», con una delle sue più felici espressioni, P. CALAMANDREI, *Ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», IX, 2, febbraio 1953, p. 129 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 1, pp. 546 ss.; cfr. anche M. BRACCI, *Come è nata la Repubblica* (21 gennaio 1950), in ID., *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. BALOCCHI, G. GROTTANELLI DE' SANTI, con introduzione di R. VIVARELLI, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp. 405 ss., dove però si sottolinea che «quello che è stato fatto non è poco»; Bracci, tuttavia, già nel 1952, poneva l'attenzione sulla necessità di guardare all'interno della Democrazia cristiana, tra la sua componente più a sinistra, ove collocava lo stesso Gronchi, per trovare la via del disgelo costituzionale (ID., *L'estremo tentativo*, in «Mondo operaio», 6 gennaio 1952, ora in ID., *Testimonianze*, cit., pp. 453 ss., spec. p. 457). Ricostruiscono le cause del ritardo dell'avvio della Corte come difficoltà non solamente politiche, ma anche istituzionali: L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 98-99; U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 58, dove si afferma: «Condivido quindi pienamente l'affermazione di Livio Paladin che, nel suo volume postumo sulla nostra recente storia costituzionale [...] e proprio nel capitolo intitolato "la prima legislatura repubblicana e il congelamento della Costituzione", afferma che l'adozione nella prima legislatura delle due leggi (costituzionale ed ordinaria) sulla Corte costituzionale fa sì che non sia pienamente convincente lo stesso "assunto del sistematico ostruzionismo di maggioranza"».

<sup>16</sup> Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, 15 maggio 1955, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma Segretariato generale della Presidenza



dell'allarme che aveva suscitato nella diplomazia americana l'elezione a presidente di un democristiano che aveva chiaramente manifestato l'intenzione di favorire l'apertura a sinistra<sup>17</sup>.

Tra gli obiettivi politico-istituzionali, solo per citarne alcuni rilevanti, vi sono:

a) l'inserimento delle «masse lavoratrici» e dei «ceti medi» là dove si esercita la direzione politica dello Stato, cioè nel governo<sup>18</sup>;

b) la riduzione della povertà e della disoccupazione attraverso l'utilizzo dell'IRI e una migliore distribuzione della continua espansione del reddito nazionale; anche se Gronchi è ben consapevole – e ne dà esplicitamente atto nel discorso per il giuramento – della gradualità della trasformazione economica<sup>19</sup>;

c) la convinzione che le intese pattuite con i popoli occidentali servissero per muovere il primo passo per integrazioni più vaste e più complesse. Già in questo discorso emerge difatti la linea che Gronchi seguirà in politica estera, con una particolare attenzione alle scelte di politica energetica (conseguenza questa dei suoi stretti rapporti con Enrico Mattei, presidente dell'ENI); un tema che svilupperà anche in altri successivi interventi<sup>20</sup>. Del resto, la politica estera ben si prestava a

---

della repubblica, Roma, Bulzoni editore, 2009, reperibile ora nell'Archivio del Quirinale online (<https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader//discorsi/Gronchi.html#page/32/mode/2up>).

<sup>17</sup> Come, ad esempio, sottolinea E. ORTONA, *Anni d'America*, vol. II, *La diplomazia: 1953-1961*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 129, l'elezione di Gronchi oltreoceano «venne interpretata come un evento a dir poco apocalittico».

<sup>18</sup> Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, cit.

<sup>19</sup> Emerge qui il parallelismo con quanto più volte affermato da Calamandrei, secondo il quale nella Costituzione italiana non vi è soltanto la polemica contro il recente passato, «vi è altresì, diffusa e affiorante specialmente nelle disposizioni della parte prima, *la polemica contro il presente, e l'impegno per la sua graduale trasformazione*»: così P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Rivista giuridica del lavoro*, III, 1952, 221 ss., ora in ID., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1970, pp. 443 ss., spec. p. 457 (corsivi non testuali). Sulla «magistrale ricostruzione» del diritto di sciopero compiuta da Calamandrei in questo saggio v. C. MORTATI, *Presentazione*, *ivi*, p. XII, dove si evidenzia come «nella legalizzazione dello sciopero, derivata dalla sfiducia dei mezzi di intervento della classe borghese, è vista realizzata l'esigenza di affidarsi alla lotta di classe come strumento necessario all'attuazione dell'imperativo del 2° comma dell'art. 3». Sul diritto di sciopero come leva di trasformazione democratica, per dare attuazione ai contenuti programmatici della Costituzione v. P. CALAMANDREI, S. CALAMANDREI, *Importanza costituzionale del diritto di sciopero*, 2013, e-book, [www.amazon.it](http://www.amazon.it).

<sup>20</sup> Per una sintesi efficace dei viaggi compiuti da Gronchi all'estero e sulle loro implicazioni nel dibattito politico interno, cfr. A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 168 ss.

sperimentazioni di autonomia presidenziale non mediate dall'interposizione del Governo<sup>21</sup>.

d) l'attuazione dei vari istituti costituzionali (tra cui Csm, Corte costituzionale, CNEL) rimasti sulla carta.

In sintesi, il presidente precisa che il suo ruolo non è quello di «segnare dettagliati programmi», ma indicare «orientamenti generali» al Parlamento, il quale convenendo su queste indicazioni svolgerà «una insostituibile funzione per far sì che l'ordinamento giuridico venga impegnato nell'accompagnare senza intralci e senza ritardi [...] le trasformazioni economiche e sociali». Ed anche nella chiusura del discorso sottolinea: «Io compirò quanto la Costituzione mi impone [...] mi sia vicino il Parlamento»<sup>22</sup>.

Il messaggio di Gronchi non poteva quindi non suscitare un grande entusiasmo nella dottrina costituzionalistica, che fin da subito aveva iniziato a combattere in difesa della attuazione della Costituzione nella quale erano stati trasfusi gli ideali della Resistenza. Primo fra tutti Piero Calamandrei, che a seguito del discorso d'insediamento, definì Gronchi *viva vox Constitutionis*<sup>23</sup>, in aperta risposta a

---

<sup>21</sup> Così A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 84 ss.; sul punto vd. anche G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2021, pp. 331-332, che sottolineano come nei suoi interventi Mattarella si soffermi spesso sul ruolo esercitato da Gronchi nel tracciare la linea politica estera dell'Italia. In particolare, nel discorso del 2018 affermava che l'elezione di Giovanni Gronchi «di notevole impulso nel delineare i caratteri dell'iniziativa della Presidenza della Repubblica in questo ambito, con una visione globale del ruolo dell'Italia e con una sensibilità lungimirante, [...] coincise con la definitiva liquidazione dell'eredità bellica che vedeva l'Italia in condizione di minorità rispetto alle potenze vincitrici. L'ingresso alle Nazioni Unite [...] sanciva l'apertura di una fase di maggior dinamismo in politica estera, della quale si sarebbe reso interprete lo stesso presidente Gronchi»: cfr. l'intervento del presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di commemorazione del 40° anniversario della scomparsa del presidente emerito della Repubblica, Sen. Giovanni Gronchi, 18 ottobre 2018, disponibile on line.

<sup>22</sup> Cfr. il *Discorso in occasione del giuramento*, cit.

<sup>23</sup> P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 1955, pp. 809 ss., ora in ID., *Opere giuridiche*, cit., pp. 597 ss. Sulle speranze che aveva suscitato il discorso d'insediamento del neo eletto presidente della Repubblica Gronchi e sulla fiducia nel ruolo che avrebbe esercitato anche al fine di un rinnovamento della classe politica italiana cfr. M. BRACCI, *Lettera a Giovanni Gronchi presidente della Repubblica*, in ID., *Testimonianze*, cit., pp. 727-745, lettera già edita in M. BRACCI, *Presidente e presidenzialismo: crisi e riforma dello Stato*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», III, 1970, p. 23 ss.; sul punto v. F. COLAO, *I giuristi universitari a Siena tra diritto e politica (1938-1958)*, in M. CAVINA (a cura di), *Giuristi al bivio. Le Facoltà di giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Bologna, Clueb, 2014, pp. 204 ss.; M. VOLPI, *L'attuazione dinamica della*

coloro che invece se ne erano allarmati, senza comprendere né quali fossero i reali poteri del presidente, né il momento che stava vivendo il paese<sup>24</sup>.

Calamandrei, già con lo scritto *La festa dell'Incompiuta*, a tre anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, ne denunciava l'inattuazione di alcune sue parti, tanto più grave in quanto concerneva «gli organi di garanzia costituzionale, destinati a proteggere la Costituzione contro la stessa maggioranza»<sup>25</sup>.

L'anno successivo, nell'importante saggio sul *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, Calamandrei riaffermava con vigore che nella Costituzione italiana non vi è soltanto la polemica contro il recente passato, «vi è altresì, diffusa e affiorante specialmente nelle disposizioni della parte prima, *la polemica contro il presente, e l'impegno per la sua graduale trasformazione*» quella stessa «gradualità

---

*Costituzione*, in S. MERLINI (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista*, Firenze, Firenze University Press, 2019, p. 131. Sul ruolo del presidente della Repubblica v. anche P. CALAMANDREI, *La responsabilità militare che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato*, in ID., *Opere giuridiche*, cit., pp. 417-418, scritto nel quale Calamandrei attribuisce al presidente «una posizione di moderatore, di mediatore», mettendo l'accento sul suo «diritto ad avere informazioni e il diritto di dare consigli su tutti gli affari dello Stato», pur sempre «con discrezione e secondo correttezza costituzionale», rimarcando la sua «imparzialità».

<sup>24</sup> P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, cit., p. 597, dove si legge testualmente: «Chi, dopo aver letto il messaggio del nuovo presidente della Repubblica al popolo italiano, se n'è allarmato come di uno straripamento dai limiti delle attribuzioni presidenziali e come di un'invasione delle attribuzioni di indirizzo politico riservate al governo, ha dimostrato con ciò di non essersi reso conto né di quelle che sono in realtà le funzioni presidenziali nella nostra Costituzione, né del momento di vera e propria "emergenza costituzionale" in cui il messaggio è stato lanciato, come un appello di S.O.S. destinato a richiamare l'attenzione di tutti gli italiani sul naufragio che attende la nostra democrazia se continua a navigare con questi dissennati piloti».

<sup>25</sup> P. CALAMANDREI, *La festa dell'Incompiuta*, in «Il Ponte», 1953, n. 6, giugno 1951, pp. 565-566, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 1, cit., pp. 485-486. Ma nel far ciò cercava, in modo costruttivo, di comprendere le difficoltà pratiche alla base della mancata attuazione della parte programmatica, come i diritti sociali, mentre era assai critico sul fatto che il Governo si fosse «deliberatamente astenuto dal portare a compimento la parte organica, [...] la cui attuazione fu affidata alla prima legislatura repubblicana». E ciò era tanto più grave perché l'inattuazione concerneva «gli organi di garanzia costituzionale, destinati a proteggere la Costituzione contro la stessa maggioranza». A fronte di istituti costituzionali rimasti formule inerti, temeva pertanto il verificarsi di «gravi infarti costituzionali, come avviene nei tessuti del cuore allorquando il sangue cessa di affluire». Ed anche in *Viva vox*, cit., si legge «la Costituzione è oggi, di fatto, incompiuta: e che in questa situazione di fatto vi è una ragione di più per dare importanza all'organo che ha l'ufficio di controllarne e di stimolarne l'integrale compimento».

della trasformazione economica»<sup>26</sup>, su cui si soffermerà l'anno successivo Gronchi stesso – come si è visto – nel suo discorso d'insediamento.

Del resto, Calamandrei aveva già iniziato a nutrire speranze nell'attuazione della Costituzione e fiducia nella ripresa di una più sincera vita democratica, come sottolinea anche Bobbio<sup>27</sup>, a seguito delle elezioni politiche del 7 giugno 1953, nelle quali non era scattato il premio che avrebbe attribuito alla maggioranza di governo i numeri per riformare la Costituzione, e quindi modificare il patto espressione degli ideali della Resistenza senza coinvolgere le minoranze<sup>28</sup>.

Il discorso del presidente della Repubblica Gronchi (la *viva vox Constitutionis*) non poteva quindi che infondere a Calamandrei la speranza di vedere finalmente

---

<sup>26</sup> P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, cit., p. 457 (corsivi non testuali).

<sup>27</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Introduzione*, in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 1, p. XXII.

<sup>28</sup> Il 1953 segna, difatti, una tappa importante nell'evoluzione del pensiero di Calamandrei; non soltanto era stato messo a punto il sistema di accesso alla Corte costituzionale (l. ord. n. 87 del 1953), ma era anche mutato il clima politico a seguito del mancato scatto del premio di maggioranza previsto dalla c.d. legge truffa (cfr. il discorso pronunciato da Calamandrei alla Camera dei deputati il 12 dicembre 1952, in Camera dei Deputati. Atti parlamentari, 1952. Discussioni, XXXVI, Camera dei Deputati, Roma, 1952, pp. 43646 ss.; discorso con il quale Calamandrei denunciò la legge che introduceva il premio di maggioranza. Questo discorso fu ristampato integralmente col titolo *Ragioni di un'opposizione*, in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, cit., pp. 302 ss.; sul punto v. anche ID., *Incoscienza costituzionale*, in «Il Ponte», VIII, 1952, 9, pp. 1177 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, tomo 1, cit., pp. 516 ss.). Questo tentativo, come è noto, fallì a causa del mancato raggiungimento dei voti necessari per far scattare il premio di maggioranza, che non fu ottenuto grazie anche alla battaglia compiuta da Calamandrei e dagli altri pontieri, i quali uscirono dal PSDI formando un nuovo partito, «Unità popolare». E fu proprio questo partito che, presentandosi alle elezioni politiche del 7 giugno 1953 e pur non riuscendo a far eleggere alcuno dei propri candidati, ottenne il risultato importantissimo di impedire che scattasse il premio di maggioranza, grazie ai pochi voti raccolti, sottratti però alle forze politiche che avevano approvato la riforma elettorale. Sull'adesione alla tesi di Calamandrei avversa al premio di maggioranza da parte di Costa e Codignola, adesione a seguito della quale verranno espulsi dal PSDI (tanto che Codignola nel febbraio del 1953 dette vita al partito «Autonomia socialista») v. N. BOBBIO, *Il pensiero politico*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande Maestro*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 226, nonché F. LANCHESTER, *I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di Calamandrei*, ivi, pp. 448-449. A proposito dei risultati elettorali del 7 giugno 1953, che non fecero scattare il premio di maggioranza, v. P. CALAMANDREI, *La resistenza ha resistito*, in «Il Ponte», 1953, 6, pp. 741 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, tomo 2, cit., pp. 1 ss., pp. 1 ss.; nonché C. GALANTE GARRONE, *Vita e opinioni di Alessandro Prefetti*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 87 ss.

attuata la Costituzione Nel commentare tale discorso definì il presidente «garante o tutore dell'osservanza costituzionale», ma con poteri incisivi sull'indirizzo politico: primo fa tutti il potere di scioglimento delle Camere «non solo per l'impossibilità di formare una maggioranza, ma anche quando il governo, pur espressione di una maggioranza solida, *non attua la Costituzione*»; precisa Calamandrei che tale potere «può essere esercitato, non solo nel caso in cui appaia la incapacità del Parlamento ad esprimere un governo, come concordemente ritengono i costituzionalisti»; ma anche, in una Costituzione rigida come la nostra, quando «il Parlamento non riesca ad esprimere da sé quegli organi che la Costituzione ha prefissato come indispensabili per il proprio funzionamento. [...] Sembra evidente, dunque, che nella nostra Costituzione, il presidente della Repubblica non è un organo di pura cerimonia, che, anche quando si accorge che il governo manda la Costituzione alla rovina, possa rimanere inerte ed agnostico. *Il presidente ha l'ufficio di vigilare che in ogni materia la politica governativa corrisponda alle norme programmatiche della Costituzione*»<sup>29</sup>.

Il presidente è dunque un organo che ha il potere per agire «contro una politica governativa di sistematico oblio dei doveri costituzionali, contro l'immobilismo costituzionale di una maggioranza che si sottrae al dovere di istituire gli organi indispensabili voluti dalla Costituzione per il proprio funzionamento». Calamandrei non mancò quindi di ironizzare che «il messaggio del nuovo presidente, nel quale si esprime un'onesta ed energica volontà di raddrizzamento del timone costituzionale [...], sia potuto apparire a certi benpensanti conservatori come una voce sovversiva. Sì, perché questo è l'assurdo della situazione italiana: che chi si richiama alla Costituzione, fa la figura di essere un sovversivo, che la questura ha l'ordine di tener d'occhio»<sup>30</sup>.

Infine, Calamandrei colse l'importanza dell'attribuzione al presidente della Repubblica nel testo costituzionale, oltre ai poteri specifici, anche di un potere più generico, quello di inviare i messaggi alla Camere, che può essere utilizzato in modo molto incisivo per «intervenire preventivamente a raddrizzare il corso di una politica anticostituzionale»<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, cit., p. 597 (corsivi non testuali).

<sup>30</sup> *Ivi*, pp. 597-598, dove si legge: «Quando si parla di garanzie costituzionali, viene subito in mente la Corte costituzionale: quella Corte costituzionale che dovrebbe esservi e non v'è, e la cui assenza costituisce una delle più sconce e ridicole vergogne della nostra attuale situazione politica».

<sup>31</sup> *Ivi*, pp. 598-599, dove si legge testualmente: «Ma accanto a questi poteri specifici, limitati a una singola legge o a un singolo disegno di legge, il presidente ha il potere generico di intervenire preventivamente a raddrizzare il corso di una politica anticostituzionale, mediante quella facoltà, che gli è riconosciuta in ogni caso, di "inviare messaggi alle Camere" (art. 87 secondo comma); la quale gli è data non per mandare alle Camere espressioni di augurio o di benevolenza o di compiacimento patriottico, ma proprio per

Le aspettative suscitate dal discorso d'insediamento di Gronchi non furono tradite, se di lì a pochi mesi fu finalmente attuata la Corte costituzionale. Ne dà testimonianza Bracci stesso, che il PSI aveva candidato alla Corte e sul quale, pochi mesi dopo l'elezione di Gronchi, confluirono anche i voti del PCI e di una parte della DC<sup>32</sup>. La Corte, scrive qualche anno più tardi Bracci «ebbe vita effettiva in Italia nel 1955, per un particolarissimo gioco di circostanze favorevoli, vale a dire: [per] un risoluto presidente della Repubblica, [...] deciso a fare nascere quest'organo; per un presidente del consiglio, [...] che voleva del pari la Corte

---

ricordare le strade che la Costituzione ha segnato verso l'avvenire al parlamento e al governo. In questo senso si può veramente dire che la Costituzione parla attraverso il presidente della Repubblica: come il Montesquieu diceva che i giudici sono la *"bouche de la loi"*, così si può dire che attraverso l'ammonimento dei messaggi presidenziali parla nel nostro ordinamento la Costituzione: contro ogni smarrimento costituzionale, contro ogni deviazione, contro ogni inerzia, il presidente della Repubblica può essere, se vuole, la *viva vox Constitutionis*».

<sup>32</sup> Bracci fu difatti eletto giudice costituzionale il 16 novembre 1955: cfr. P. NENNI, *Tempo di guerra fredda*, cit., pp. 714 ss. Bracci già in una lettera a Nenni del 7 dicembre del 1949 aveva dato la propria disponibilità a essere il candidato del PSI alla Corte costituzionale. In una successiva lettera a Nenni del 6 novembre 1953 (citata in L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro-sinistra*, in «Studi senesi», 127, 2015, p. 325, nt. 59), aveva svolto, tra le altre, alcune considerazioni sul ruolo svolto da Gronchi, allora presidente della Camera dei deputati, durante le votazioni dei giudici costituzionali. In questa lettera, infatti, Bracci scrive, a Nenni che gli «è sembrato, per ciò che si può intuire da lontano, che siansi intrecciate varie manovre particolari, quali ad esempio quella probabile di Gronchi diretta a ristabilire, in assenza di Pella, un principio di consenso quadripartitico con apertura a sinistra, presupposto necessario per la sua successione alla Presidenza del Consiglio – e voi lo avete aiutato come avete potuto –». Sull'attivismo politico di Gronchi al fine di prepararsi la strada per diventare presidente del Consiglio, cfr. A. FANFANI, *Diari*, vol. II, 1949-1955, Soveria Mannelli, Rubettino, 2011, pp. 426 ss. Sulla vicenda che aveva portato all'insuccesso delle votazioni dei giudici costituzionali, nell'ottobre-novembre 1953, v. S. MOSCADELLI, *Mario Bracci allo specchio delle sue carte. Una nota archivistica e alcuni documenti a 60 anni dalla morte*, in «Bullettino Senese di Storia Patria», 126, 2019, p. 401, nt. 128, che sottolinea: «Il 31 ottobre 1953 Camera e Senato in seduta congiunta erano stati chiamati a votare per l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare. Nelle due votazioni effettuate nessun candidato raggiunse però la maggioranza dei tre quinti dei membri del Parlamento richiesta dalla legge. Al termine il presidente della Camera Giovanni Gronchi decise il rinvio delle votazioni a data da destinarsi. Dell'episodio si legge un resoconto nell'«Avanti!» del 1° novembre 1953, accompagnato da un commento di Franco Gerardi (*Una giornata movimentata*) e da un articolo di fondo di Pietro Nenni significativamente intitolato *Uno scandalo*». Infine in una lettera a Nenni del 27 novembre 1955, poco prima della votazione finale, Bracci dubita ancora della possibilità che l'elezione vada a buon fine (cfr. L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, cit., p. 95, nt. 51).

costituzionale; per l'intelligente abilità politica di un leader della sinistra parlamentare che portò l'opposizione a votare, senza condizioni e senza corrispettivo, un giudice candidato della maggioranza, riuscendo in tale modo ad iniziare con successo l'elezione dei giudici. Ma queste circostanze favorevoli, legate a singoli uomini piuttosto che a situazioni politiche, non modificarono il clima che nei riguardi della Corte costituzionale, dall'estrema destra all'estrema sinistra, era prevalentemente, sia pure per opposti motivi, se non di ostilità, quanto meno di diffidenza se non d'indifferenza»<sup>33</sup>.

Determinante, quindi, al fine del superamento dell'*impasse*, oltre al «risoluto» presidente della Repubblica Gronchi, fu l'indispensabile contributo dato dal socialista Pietro Nenni, con la regia di Bracci, all'elezione a giudice costituzionale di Gaspare Ambrosini, candidato della maggioranza. Dopo l'elezione di Ambrosini, il Parlamento trovò agevolmente l'accordo sul giudice designato dai socialisti, ovvero Mario Bracci, dopodiché il meccanismo rischiò d'incepparsi nuovamente a lungo, fino a quando il Partito comunista non rinunciò alla candidatura di Crisafulli e designò al suo posto Nicola Jaeger; vicenda che permise ai comunisti di ottenere di fatto il quinto giudice costituzionale di nomina parlamentare a scapito dell'estrema destra. Il Parlamento riuscì, infine, ad eleggere tutti e cinque i giudici di sua competenza: due democristiani (Ambrosini e Giuseppe Cappi), un liberale (Giovanni Cassandro), un socialista (Bracci) e un comunista (Jaeger).

#### 4. L'elaborazione della teoria dell'indirizzo politico costituzionale

Se il discorso d'insediamento aveva stimolato reazioni così entusiastiche in Calamandrei, tanto da indurlo a ricostruire il ruolo del capo dello Stato come *viva vox Constitutionis*, ben diversa era stata la sua lettura dei poteri presidenziali durante il settennato di Einaudi. Sei anni prima, difatti, aveva attribuito al presidente «una posizione di moderatore, di mediatore», mettendo l'accento sul suo «diritto ad avere informazione e il diritto di dare consigli su tutti gli affari dello Stato» pur sempre «con discrezione e con correttezza (la “correttezza costituzionale”)), rimarcando la sua imparzialità<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Così M. BRACCI, *Crisi della Corte costituzionale*, testo manoscritto inedito, senza data ma riconducibile al dicembre 1958-gennaio 1959 (una copia in Archivio di Stato di Siena, Archivio Mario Bracci, d'ora in poi AMB, 29, n. 7).

<sup>34</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al presidente del Consiglio, al ministro della difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A., dell'Inghilterra e della Francia* (discorso tenuto da Calamandrei al Centro di Alti Studi Militari e pubblicato a cura del medesimo centro), Roma, Casm 1949-1950, pp. 1 ss., ora in ID., *Opere giuridiche*, vol. III, pp. 413 ss.

Questa nuova lettura del ruolo del presidente, chiamato a vigilare sull'attuazione del programma costituzionale, può trovare una spiegazione anche nell'evoluzione del pensiero di Calamandrei in tema di giuridicità delle norme programmatiche<sup>35</sup>, il quale in passato aveva sostenuto una tesi divergente rispetto a Barile<sup>36</sup>.

Come noto, la posizione assunta da Calamandrei in Assemblea costituente risentì del suo culto per la necessaria azionabilità dei diritti secondo l'insegnamento di Chiovenda, tanto che anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, quando ormai le norme programmatiche erano state inserite nel testo costituzionale, non mancò di esprimere perplessità sulle tesi di Barile contenute nel volume *La Costituzione come norma giuridica*<sup>37</sup>, il quale ricorda come a seguito di

---

<sup>35</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica*, cit., pp. pp. 338-339; e pp. 341-342, che richiamano il discorso del presidente Mattarella del 18 ottobre 2018, cit., il quale si sofferma sulla teoria dell'indirizzo politico costituzionale elaborata da Barile durante la presidenza di Gronchi, sulla scia del suo maestro Calamandrei.

<sup>36</sup> Per la verità, nel 1945 entrambi sottolineavano che nelle Carte costituzionali democratiche alla protezione delle libertà civili e politiche doveva accompagnarsi anche la tutela delle libertà dal bisogno. Come dice Barile stesso, Calamandrei, prima di entrare in Assemblea costituente, sembrava ormai convinto in punto di giuridicità dei diritti sociali, nel senso che essi dovessero figurare nella Costituzione, in quanto «premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche». In seguito, tuttavia, ne caldeggiò l'inserimento in un preambolo, in quanto formule contenenti nient'altro che auspici, temendo che la loro previsione nel testo costituzionale determinasse il discredito di tutta la Carta costituzionale (25 ottobre 1946), ma poi convinto da Togliatti – per il quale era compito dei costituenti anche quello di illuminare la strada di coloro che verranno (citando Dante: «come quei che va di notte-, che porta il lume dietro e sé non giova, ma dopo sé fa le persone dotte») – ritirò l'emendamento. Salvo poi ritornare nuovamente sui suoi passi nel famoso discorso del 4 marzo 1947 e votare contro l'inserimento dei diritti sociali. Quando ormai fu palese ai suoi occhi che la 'rivoluzione' sarebbe stata rinviata e le norme costituzionali sui diritti sociali sarebbero rimaste sulla carta, pur cogliendone le potenzialità, preferì votare contro proprio lui che già nel 1945 aveva scritto il testo del secondo comma dell'art. 3 Cost.: cfr. P. CALAMANDREI, Discorso pronunciato all'Assemblea Costituente il 4 marzo 1947, poi pubblicato col titolo *Chiarezza nella Costituzione*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1947, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, pp. 24 ss. Sul punto v. le considerazioni di P. BARILE, *Calamandrei e l'Assemblea costituente*, in ID. (a cura di), *Ventidue saggi*, cit., pp. 338 ss.

<sup>37</sup> Cfr. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, Barbèra editore, 1951, ristampa Bagno a Ripoli – Firenze, Passigli Editori, 2017, le cui premesse teoriche si trovano già nel saggio scritto insieme a Predieri nel 1950: cfr. P. BARILE, A. PREDIERI, *Efficacia abrogante delle norme della Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, pp. 69 ss.



questa pubblicazione del 1951, Calamandrei lo avesse soprannominato «nichilista del diritto»<sup>38</sup> (perché in questo libro Barile sosteneva che la norma costituzionale in tanto vale ed è osservata in quanto sia sorretta di continuo dal consenso delle forze politiche dominanti, e finanche l'interpretazione è soggetta a mutamenti in relazione al perenne mutare degli indirizzi politici). Ma solo un anno dopo, a seguito di quanto sostenuto nelle conferenze messicane del 1952<sup>39</sup>, Calamandrei dovette ammettere di fronte a Barile di essersi ormai convertito ad una visione realistica della vita di una società in movimento<sup>40</sup>.

Calamandrei, dunque, su questo tema riguardo al quale aveva assunto posizioni contrapposte rispetto a Barile, non esita a farsi persuadere dalla bontà della tesi dell'allievo. E in funzione dell'attuazione di queste norme programmatiche ma dotate di efficacia giuridica, su questa nutrita serie di principi fortemente innovatori rispetto all'esistente, sia sul piano delle garanzie dei diritti fondamentali che su quello dell'assetto democratico delle istituzioni, dovevano essere letti i poteri degli organi di garanzia, chiamati a svolgere un ruolo propulsivo e di stimolo alle grandi riforme economiche e sociali.

In questi anni pertanto e proprio con riferimento alla presidenza Gronchi, Barile elaborò la tesi dell'*indirizzo politico costituzionale*, e fu in occasione del suo saggio del 1958 sui poteri del presidente della Repubblica, che Barile utilizzò per la prima volta l'aggettivo costituzionale, nel distinguere la funzione di *indirizzo politico generale (o costituzionale)*, a cui partecipano tutti gli organi costituzionali, dall'attività governativa di maggioranza di cui sono partecipi solo alcuni di essi (il Parlamento e il Governo). E se tutti gli organi costituzionali sono "compartecipi" della funzione di indirizzo politico generale o costituzionale, anche il capo dello Stato partecipa istituzionalmente (in quanto organo costituzionale) a questa funzione ed «ha per suo precipuo compito quello di controllare l'indirizzo di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali»<sup>41</sup>. In sintesi, Barile vede nel presidente della Repubblica un organo titolare di un potere di indirizzo politico costituzionale, che gli consente non

<sup>38</sup> Cfr. P. BARILE, *Lavorare con lui (Frammenti)*, in «Il Ponte», numero straordinario dedicato a Piero Calamandrei, Firenze, Il Ponte-La Nuova Italia, suppl. al n. di nov. 1958, p. 155.

<sup>39</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *Processo e democrazia*, Padova, 1954, ora in E. BINDI, T. GROPPI, G. MILANI, A. PISANESCHI (a cura di), *Processo e democrazia. Le conferenze messicane di Piero Calamandrei*, Pisa, ristampa anastatica, 2019. Sulle Conferenze messicane, v. E. BINDI, *L'insegnamento delle conferenze messicane: il giudice quale motore di trasformazione sociale*, in G. DONZELLI (a cura di), *Piero Calamandrei. Giustizia, diritti e libertà*, in «Democrazia e diritti sociali», 1, 2024, pp. 39 ss.

<sup>40</sup> Cfr. P. BARILE, *Lavorare con lui*, cit., p. 156.

<sup>41</sup> Così, ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, pp. 307-308.

soltanto di stimolare l'intero sistema politico ed istituzionale nella direzione dell'attuazione della Costituzione ma anche di correggerne le deviazioni nella corretta interpretazione dei principi e delle norme costituzionali. E le conclusioni cui giunge nell'inquadrare i poteri presidenziali nell'ambito della funzione di indirizzo politico costituzionale sono il precipitato del valore giuridico delle norme costituzionali, di «tutte le norme costituzionali, comprese quelle che contengono l'enunciazione di principi più che di regole puntuali», affermato con forza già a partire dalla sua opera del 1951<sup>42</sup>.

In linea con la tesi di Barile, si pone anche Bracci (con il quale Barile lavorò in stretto contatto essendo entrambi docenti nell'Ateneo senese)<sup>43</sup>, in particolare con la lettera scritta a Gronchi il 15 dicembre 1958<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Sul punto vd. A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2, 2013, pp. 13-14, il quale sottolinea che Gronchi si fece «portatore di “indirizzi e orientamenti generali”, riguardanti l'attuazione della Costituzione e talvolta incidenti sulle politiche di governo»<sup>42</sup>, nobilitati sul piano scientifico dalla teoria di Paolo Barile sull'indirizzo politico costituzionale: non, però, portatore di un'unità maggioritaria diversa da quella consentita dai rapporti di forza tra i partiti egemoni, sia pure nel difficile contesto di una progressiva (e da Gronchi auspicata) apertura ai socialisti (cfr. anche ID., *Il “Giano bifronte” del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMELLI, P. POMBENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 91 ss.). Per approfondimenti al riguardo sia consentito rinviare a E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 431 ss.

<sup>43</sup> Barile, in quanto docente nell'Ateneo senese, ebbe occasione in quegli anni di elaborare la sua tesi anche confrontandosi quotidianamente con Bracci: cfr. sul punto G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Ricordo di Mario Bracci*, in A. CARDINI, G. GROTTANELLI DE' SANTI (a cura di), *Mario Bracci nel centenario della nascita*, cit., p. 144 e F. COLAO, *I giuristi universitari a Siena*, cit., p. 205, che ricorda a pp. 209-210, che fu proprio in una lezione tenuta a Siena il 16 gennaio 1958 che Barile ribadì le «caratteristiche specialissime» della Costituzione italiana, nella quale l'onnipotenza del Parlamento e del capo del Governo viene limitata dagli «amplissimi poteri che ha il capo dello Stato»: cfr. P. BARILE, *La costituzione italiana nel suo nascere e nel suo divenire*, in «Studi senesi», 1958, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 251 ss.

<sup>44</sup> Cfr. M. BRACCI, *Lettera a Giovanni Gronchi*, cit., pp. 23 ss. Oltre alla lettera a Gronchi, vi sono alcuni appunti nell'Archivio Bracci, dove Bracci sviluppa la tesi del presidente della Repubblica e della Corte costituzionale quali titolari di un indirizzo politico costituzionale: cfr. ad esempio, M. BRACCI, *Sul potere politico della Corte costituzionale*, in AMB 29, n. 15.1. Sul punto cfr. anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Ricordo di Mario Bracci*, cit., p. 147. In particolare sulla lettera a Gronchi, oltre alla bibliografia citata alla nota 23, L. ELIA, *La “lettera” di Mario Bracci a Giovanni Gronchi*,

In questa lettera Bracci riprese già alcune riflessioni sviluppate in un saggio del 1946<sup>45</sup>, in un momento in cui si stavano elaborando proposte e orientamenti utili al dibattito in Assemblea costituente.

Questa lettera del 1958, però costituisce un *unicum* come sottolinea Leopoldo Elia nel 2007, non essendoci altre lettere così impegnative indirizzate da un giudice costituzionale ad un presidente della Repubblica<sup>46</sup>. Ma del resto, come vedremo grazie a quanto emerge dai documenti presenti nell'Archivio Bracci, molti sono i consigli dati dal giudice Bracci a Gronchi in occasione delle crisi di governo con un peso, in termini di incidenza sulle scelte compiute dal presidente, che va ben al di là di questa lettera.

Il pensiero espresso da Bracci in questa lettera è chiaro: ritiene preferibile un accrescimento del ruolo del presidente della Repubblica piuttosto che del presidente del Consiglio e pone l'accento sul dettato costituzionale italiano che attribuisce già poteri e funzioni «vastissimi, secondo la Costituzione, sia pure allo

---

*presidente della Repubblica*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 267 ss. Inoltre, in questo volume, approfonditamente v. 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*, contributo pubblicato già in «Forum di Quaderni costituzionali», 1, 2023, pp. 156 ss. Per ulteriori riferimenti alla lettera a Gronchi cfr. anche 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. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, pp. 186 ss.; ID., *L'Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall'odio, all'amore... e al dubbio*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2007, 10; ID., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2015, pp. 431 ss.; M. PERINI, *Il capo dello Stato nelle repubbliche parlamentari in tempo di crisi: una fisiologica espressione dualista del sistema*, in «Ianus», 2012, pp. 89 ss.; R. COLOZZA, *Charles de Gaulle visto dall'Italia (1958-2012)*, in «Cahiers d'études italiennes», 2016, p. 1 ss.; G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in «Federalismi», 1, 2019, pp. 1 ss.; M. CECILI, «Esploratori» *nella giungla della crisi*, in «Federalismi», 12, 2019, pp. 1 ss.; F. LANCHESTER, *Intervista a Giuseppe Guarino. Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: dallo Stato nazionale accentrato alla globalizzazione*, in «Nomos», 2020, 2, pp. 1 ss.; E. FURNO, *Il presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2021, p. 125.

<sup>45</sup> Cfr. M. BRACCI, *Il presidente della Repubblica: notaio o custode della Costituzione?*, in ID., *Testimonianze*, cit., pp. 413 ss.

<sup>46</sup> «Almeno a quello che è dato di sapere»: così L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci*, cit., p. 267.

stato potenziale e indeterminato, e facilmente controllabili dalla Corte costituzionale»<sup>47</sup>.

Per fare funzionare Parlamento e Governo «occorre che il presidente della Repubblica possa *integrare* col proprio potere la volontà della maggioranza che sia insufficiente o che addirittura manchi». Bracci poi si domanda se «il presidente ha i poteri necessari a questo scopo»; e la risposta è sì. In Italia non c'è difatti bisogno di modificare la forma di governo parlamentare prevista in Costituzione per permettere al presidente di svolgere una funzione d'indirizzo politico. I poteri del Presidente dovrebbero servire soltanto «ad integrare o meglio a chiarire e a consolidare l'indirizzo politico che sia andato definendosi nel più potente raggruppamento del Parlamento, cioè devono servire a definire e a rendere efficace una maggioranza incerta»<sup>48</sup>.

Bracci, è vero, non lo chiama indirizzo politico costituzionale, ma lo distingue dall'indirizzo politico di maggioranza (del «più potente raggruppamento del Parlamento») e afferma testualmente che l'indirizzo politico del presidente può fungere soltanto a integrare o meglio chiarire e consolidare l'indirizzo politico della maggioranza.

Altrettanto interessante è la lunghissima lettera, molto densa, che Bracci stesso definisce «interminabile» e che scrisse ad Antonio Segni il 20 febbraio 1959, pochi giorni dopo la formazione del II governo Segni<sup>49</sup>, in cui vengono riprese e sviluppate molte riflessioni già esposte nella lettera a Gronchi.

Il punto su cui insiste Bracci è la salvaguardia del «prestigio del presidente della Repubblica. [...] Parlo dell'organo più che dell'uomo: poiché – sottolinea Bracci – nell'ipotesi dell'affievolirsi dell'autorità del Parlamento e del progressivo sfaldarsi della DC – due aspetti, del resto, della stessa eventualità – i poteri per proteggere il sistema democratico li ha soprattutto il presidente»<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> M. BRACCI, *Lettera a Giovanni Gronchi*, cit., p. 741.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 743. Di questi poteri si tratta «di farne un uso rigorosamente costituzionale eppure forte e determinato» a fronte del «pericoloso logoramento dei leaders politici dinanzi ad una fiacchezza che potrebbe rasentare l'impotenza o all'esercizio più o meno arbitrario del potere legislativo».

<sup>49</sup> Il governo Segni: 16/2/1959-24/2/1960. Questa lettera fu scritta pochi giorni dopo la formazione del II governo Segni, quando ancora il nuovo esecutivo era in attesa della fiducia. Cfr. Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959) – in AMB 16, n. 380, pubblicata in S. MOSCADELLI, *Mario Bracci allo specchio delle sue carte*, cit., pp. 410 ss. –, con il quale Bracci strinse un rapporto di amicizia negli anni in cui fu docente nell'ateneo di Sassari, dal 1924 al 1928.

<sup>50</sup> Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 418. Un altro aspetto su cui si pone l'accento è, altresì, l'approvazione al più presto possibile da parte del Parlamento delle norme per il referendum sulle leggi di revisione della Costituzione ex art. 138 e per il referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione

Bracci, scrivendo a Segni molto spesso in conflitto con Gronchi<sup>51</sup>, richiama dunque la sua attenzione sull'*organo* presidente della Repubblica, più che sull'uomo Gronchi, la cui politica di apertura al centrosinistra avrebbe potuto spaccare la DC, senza la cui unità sarebbe stata introvabile una qualsiasi maggioranza parlamentare e sarebbero così venute «a mancare le condizioni necessarie per il funzionamento più o meno regolare del Parlamento»<sup>52</sup>. Pericolo questo non così remoto, come vedremo nell'affrontare il tema dell'esercizio dei poteri di intermediazione politica durante il settennato di Gronchi e le riflessioni che suscitò nella dottrina costituzionalistica.

Inoltre, Bracci richiama l'attenzione di Segni su un secondo punto nel quale sviluppa quanto già sostenuto nella lettera a Gronchi, ponendo l'accento sulla Corte costituzionale, come 'contropotere' al presidente della repubblica: «bisogna – dice infatti Bracci – che tutti gli organi costituzionali dal presidente della Repubblica al capo del governo e al Parlamento circondino di particolari cure la Corte costituzionale. È questa che dà al nostro sistema costituzionale una caratteristica particolare ed è per l'esistenza della Corte costituzionale e dei poteri presidenziali che il sistema costituzionale italiano ha assunto originali aspetti tipicamente occidentali, è moderno, flessibilissimo ed è retto da un equilibrio dinamico che gli consente d'assorbire senza danno anche gli urti violenti degli avvenimenti eccezionali. In Italia ciò che è avvenuto in Francia non potrebbe accadere con la stessa facilità, finché fosse intatta l'autorità della Corte costituzionale che sola può impedire al presidente della Repubblica o ad una semplice maggioranza parlamentare di superare i limiti della Costituzione»<sup>53</sup>.

In sintesi, non bisogna temere che il presidente della Repubblica, dotato di poteri vastissimi, superi i limiti fissati in Costituzione, fintanto la Corte costituzionale sia posta nella possibilità di svolgere efficacemente i propri compiti.

##### **5. L'esercizio dei poteri di intermediazione politica durante il settennato di Gronchi: a) dal governo Scelba al II governo Fanfani (1955-1959)**

Come anticipato in via di premessa, il settennato di Gronchi si è soprattutto contraddistinto fin dalle origini per la spinta rinnovatrice degli equilibri politici vigenti, attraverso il superamento della formula centrista. In questi anni stava, infatti, concludendosi il periodo caratterizzato da tale formula, senza peraltro che i tempi fossero ancora maturi per la definitiva apertura a sinistra. Il ruolo che riuscirà a ritagliarsi Gronchi sarà quello di preparazione al centrosinistra, che si

<sup>51</sup> Basti pensare alla vicenda della lettera ad Eisenhower, sulla quale v. *infra* la nota 131.

<sup>52</sup> Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 411.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 418.

affermerà quando ormai il presidente era alla fine del suo mandato ed era ormai messo da parte nella scena politica<sup>54</sup>.

Per il suo ruolo incisivo nella formazione dei governi in dottrina c'è chi lo ha annoverato tra i presidenti impositivi («le cui decisioni sono riuscite a definire gli esiti di più processi di formazione dei governi»), insieme a Saragat e Scalfaro, quindi né astensionisti («la cui azione vincolante nei confronti dei partiti risulta nulla o comunque assai limitata») come Einaudi, Segni e Leone, né antagonisti («capaci di apporre vincoli alle scelte dei partiti senza però contrastarne la preminenza»), come Pertini e Cossiga<sup>55</sup>.

Del resto, il presidente Gronchi, in una sua esternazione aveva ben chiarito che «Quello che importa non sono le formule, le quali devono essere considerate strumenti per raggiungere delle finalità, e le finalità secondo me sono due: rispondere alle esigenze del paese e rispettare l'autorità e il prestigio del Parlamento [...]. L'opera mia non si può limitare a dare un presidente del Consiglio al paese, ma *deve collaborare alla formazione del governo* perché esso risponda alle due cennate finalità»<sup>56</sup>.

Che il governo dovesse non solo corrispondere alle aspettative e ai bisogni della nazione, ma che dovesse essere coerente agli orientamenti e agli indirizzi del presidente della Repubblica, emerge fin da subito, ossia al momento della presentazione da parte del governo in carica, presieduto da Scelba, delle dimissioni di cortesia<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 63 ss., spec. 65 ss.; V. SPINI, *Sul colle più alto. L'elezione del presidente della Repubblica dalle origini a oggi*, Milano, Solferino, 2021, p. 62; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 65 ss.; G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 22, sul punto cfr. anche A. RUSSO, *L'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato nella storia repubblicana: da De Nicola a Mattarella (bis). Considerazioni a partire da alcuni recenti volumi sul tema*, in «Nomos», 2, 2022, pp. 1 ss.

<sup>55</sup> M. TEBALDI, *Il Presidente*, cit., pp. 178 ss.; sulla presidenza Gronchi v. spec. pp. 200 ss. *Contra* al riguardo L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi*, cit., p. 272, che dubita che la classificazione elaborata da Tebaldi con riferimento alle crisi di governo, «tra presidenti astensionisti, antagonisti e impositivi sia del tutto esatta e se, soprattutto, i nomi dei Capi dello Stato inclusi nelle tre caselle siano sempre corrispondenti a una ricostruzione storica appena agli inizi».

<sup>56</sup> Cfr. G. GRONCHI, Discorso del 13 giugno 1957, in D. BARTOLI, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano, Longanesi, 1961, p. 205 (corsivo non testuale). Su questa comunicazione fatta alla stampa dal presidente Gronchi il 13 giugno 1957 v. *infra* la nota 73 e ivi le considerazioni di Barile; sul punto, v. anche A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit. p. 80, nt. 27 e p. 88.

<sup>57</sup> Le «dimissioni di cortesia» è una formula presente per la prima volta nel Comunicato del Quirinale datato 13 giugno 1974, v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino,

Le dimissioni di cortesia, come noto, non aprono a crisi di governo<sup>58</sup> e, in quanto atti di ossequio al neo-presidente della Repubblica<sup>59</sup>, quest'ultimo è tenuto a respingerle, salvo l'ipotesi in cui la maggioranza che sostiene l'elezione non coincida con la maggioranza di governo, ma al contrario «determini o rifletta la frattura della coalizione di governo e l'enuclearsi di una nuova maggioranza»<sup>60</sup>.

Questo, come abbiamo visto, fu proprio lo scenario che permise a Gronchi di essere eletto. E in tale contesto particolare, sorse una forte tensione tra il presidente del Consiglio in carica Scelba e il neo-presidente Gronchi nel momento in cui Scelba rassegnò le dimissioni come atto formale d'ossequio al nuovo capo dello Stato<sup>61</sup>. Tanto che il presidente Gronchi non respinse, secondo la formula impiegata da Einaudi, ma decise di «non accettare» le dimissioni, come sottolineato tanto dall'ufficio stampa del Quirinale che da quello di palazzo Chigi, quasi a voler evidenziare che il governo Scelba fosse ormai indebolito a seguito delle difficoltà che stava attraversando la maggioranza. Del resto, non passò che poco più di un mese dall'elezione di Gronchi e Scelba il 22 giugno 1955 rassegnò le dimissioni, dopo un tentativo fallito di rimpasto<sup>62</sup>.

Dopo le dimissioni di Scelba, la DC si trovò ancora divisa al suo interno e non in grado di indicare al capo dello Stato, un candidato alla presidenza del Consiglio: molti i nomi che circolarono, oltre allo stesso Scelba, vi erano Vanoni, Segni e Zoli,

---

Utet, 1985, p. 672, che le definisce «di mera correttezza». Cfr. sul punto M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., pp. 21 ss.; ID., *Presidente della Repubblica e crisi di governo*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 116 ss., e la bibliografia ivi citata.

<sup>58</sup> G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 345.

<sup>59</sup> E secondo parte della dottrina non sono «costituzionalmente obbligatorie»: cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 28.

<sup>60</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di governo*, cit. p. 26.

<sup>61</sup> Il colloquio, assai conflittuale, tra Scelba e Gronchi si può leggere in M. CERVI, I. MONTANELLI, *Storia d'Italia. L'Italia dei due Giovanni*, Milano, Rizzoli, 2001, pp. 17-18, dove si afferma che, a fronte delle dimissioni di cortesia presentate da Scelba e le obiezioni di Gronchi che di vere dimissioni si trattava, Scelba obiettava che nella Costituzione non c'era scritto nulla al riguardo e la prassi nella prima Repubblica non si era ancora formata (a meno di non volere richiamare la prassi statutaria). Concludeva quindi il colloquio, suggerendo al presidente Gronchi di leggere l'art. 94: «Il governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Quindi è chiaro: la fiducia me l'hanno data le Camere e le Camere me la debbono revocare. È venuta per caso meno? Solo loro, caro Presidente, possono costringermi a dare le dimissioni e non tu. Quindi il mio è un atto formale d'ossequio e niente più».

<sup>62</sup> Cfr. *Le incognite per il governo*, in «Stampa Sera», 22 giugno 1955, p. 1.

quest'ultimo vicino a Gronchi. Prevalse alla fine la candidatura di Segni che incontrava il favore di non solo del PSDI e del PRI, ma anche di Nenni<sup>63</sup>.

Nel conferire l'incarico a Segni, Gronchi volle mettere al centro il programma, anziché la formula politica, in modo di avere più margini di manovra e favorire l'apertura a sinistra. Come emerge dal comunicato ufficiale «il Presidente della Repubblica ha ritenuto opportuno che si compia un ulteriore esame degli orientamenti delle varie forze parlamentari rispetto al programma di governo, sulla base degli elementi di giudizio emersi e delle posizioni assunte dai rappresentanti politici durante le consultazioni»<sup>64</sup>.

Anche durante il I governo Segni<sup>65</sup>, Bracci, dato il rapporto di notevole confidenza sviluppato con lui durante gli anni sassaresi, ebbe un ruolo rilevante nel fare approvare importanti riforme con il voto favorevole o l'astensione del PSI e soprattutto nel superare lo stallo per l'elezione dei giudici costituzionali, grazie alla collaborazione tra DC e PSI<sup>66</sup>.

Del resto, come si è visto nella teoria dell'indirizzo politico costituzionale elaborata da Barile, il presidente della Repubblica trae legittimazione dalla «totalità del programma costituzionale», a fronte della «parzialità del programma della maggioranza»<sup>67</sup>. Un programma che per Gronchi doveva mirare ad attuare la Costituzione, come già delineato nel suo discorso di insediamento (con riferimento sia alla parte istituzionale sia alla parte programmatica, specialmente i diritti sociali).

Ma l'attivismo di Gronchi si manifestò anche nella composizione della lista dei ministri, uomini della corrente di "Concentrazione" (che aveva favorito la sua elezione, tra cui Andreotti al Ministero delle Finanze e Gonella al Ministero per la riforma dell'amministrazione e l'attuazione della Costituzione), nonché Tambroni, a lui molto vicino, nella carica di ministro degli interni, e Angelini ministro dei trasporti.

Un ruolo incisivo nella scelta della compagine di governo, Gronchi lo eserciterà anche nella formazione del governo Zoli<sup>68</sup>, che succederà a Segni, addirittura respingendo la prima lista presentata da Zoli perché vi erano troppi ministri vicini

<sup>63</sup> Cfr. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., pp. 60 ss., che sottolinea che il I governo Segni del 1955 incontrò anche il favore di Nenni, a differenza del governo Segni II (febbraio 1959-febbraio 1960), come vedremo *infra* in questo paragrafo.

<sup>64</sup> Cfr. il Comunicato del Quirinale, riportato in M. NARDINI, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in «Federalismi.it», 15, 2013, p. 5.

<sup>65</sup> I governo Segni: 6/7/1955-18/5/1957.

<sup>66</sup> Cfr. L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, cit., p. 95, che ricorda, ad esempio, l'approvazione della riforma fiscale del ministro Tremelloni e la disciplina della giurisdizione dei tribunali militari.

<sup>67</sup> Così A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit. p. 103.

<sup>68</sup> Governo Zoli: 19/5/1957-1/7/1958.



a Fanfani<sup>69</sup>, anche se fu invece respinto il suo tentativo di dare un volto progressista a tale governo, mediante l'imposizione di Gonella, al posto di Pella, quale vicepresidente del Consiglio<sup>70</sup>.

**6. (segue) b) La formazione degli esecutivi e il parere redatto da Bracci sull'innovazione della prassi nel conferimento dell'incarico**

Dopo le critiche di cui fu oggetto il presidente Gronchi per la indubbia influenza esercitata nella scelta di alcuni ministri del governo Zoli, il suo consigliere Francesco Cosentino<sup>71</sup> sostenne la tesi secondo la quale la formazione del governo è «la risultante di una intensa collaborazione tra il capo dello Stato – che ne assume la responsabilità morale, in maggiore o minore grado a seconda delle situazioni politiche contingenti obiettivamente valutate – e la persona che ha ricevuto l'incarico». Ne consegue che il presidente della Repubblica, tenuto conto del fatto che il governo dovrà ottenere la fiducia delle camere, potrà stabilire «condizioni» e proporre «suggerimenti» al soggetto incaricato, il quale può comunque respingerli, ma solamente rifiutando l'incarico<sup>72</sup>.

Quanto sostenuto da Cosentino, fu sostanzialmente condiviso anche dallo stesso Gronchi che negli stessi giorni ribadì alla stampa che rientra nei poteri del presidente della Repubblica condizionare la formazione del governo<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 133.

<sup>70</sup> Cfr. E. RAGIONIERI, *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, coordinatori dell'opera R. ROMANO, C. VIVANTI, Torino, Einaudi, 1976, vol. IV, tomo 3, p. 2606.

<sup>71</sup> Francesco Cosentino, durante la presidenza Gronchi, ricoprì il ruolo di capo dell'ufficio rapporti con il Parlamento e con il Governo dal 1 giugno 1955 al 27 febbraio 1957, e di capo del servizio rapporti con il Parlamento ed il Governo dal 28 febbraio 1957 al 4 febbraio 1961: le informazioni sono tratte dall'Archivio del Quirinale, L'Amministrazione. I Consiglieri dei Presidenti della Repubblica, reperibile all'indirizzo <https://archivio.quirinale.it/aspr/personaleamm>.

<sup>72</sup> F. COSENTINO, *I poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio*, lettera pubblicata su «La Stampa» del 15 giugno 1957.

<sup>73</sup> Cfr. la comunicazione fatta alla stampa dal presidente Gronchi il 13 giugno 1957 (v. il relativo comunicato ANSA) e ripetuta in un'intervista concessa a «La Nazione», pubblicata il 18 agosto 1957, citata in P. BARILE, *I poteri del Presidente*, cit., p. 348, nt. 150. Tale A. esprime critiche su quanto sostenuto da Gronchi in questa intervista, sostenendo: «a mio sommo avviso, non può condividersi la tesi che il Capo dello Stato possa imporre che un governo sia o non sia “il governo di una corrente”; che debba offrire “un minimo di garanzie politiche a tutte le parti del Parlamento” (le quali hanno modo e veste per tutelarsi da sé in sede di fiducia), e se è invero un'aberrazione il negare al Capo dello Stato la “facoltà” di “collaborare” alla formazione del governo, lo non lo è il negargli il potere di

Questa tesi fu criticata in dottrina<sup>74</sup>, in particolare da Elia, secondo il quale «l'atto di incarico rappresenta una cesura netta nel corso del procedimento e segna il confine tra il periodo che sbocca nella scelta dell'incaricato e in cui ha il libero svolgimento la funzione interpretativa del presidente della Repubblica, e il periodo in cui è *dominus*, a sua volta, l'incaricato di comporre il ministero»<sup>75</sup>.

Se l'incaricato ha successo, ne discende «il dovere [...] di procedere alla formazione dei relativi decreti di nomina». Pertanto, la possibilità di revoca dell'incarico – prosegue Elia – concerne la sola ipotesi d'insuccesso dell'incaricato entro il termine assegnatogli o comunque entro un congruo numero di giorni<sup>76</sup>.

Condivide le riflessioni di Elia anche Barile, esponendo apertamente il suo «dissenso» alla tesi di Cosentino, proprio nel saggio in cui teorizza la teoria dell'indirizzo politico costituzionale. In questo saggio si legge testualmente: «Non credo che il Capo dello Stato abbia il diritto di ritiro del preincarico: una volta conferito, vi può essere solo o la rinuncia ad esso da parte del designato oppure l'accettazione. E se vi è accettazione, essa non può essere sottoposta a condizioni relative al programma da proporre alle camere perché, ripeto, queste sono il solo organo titolare del giudizio in merito [...]. Conseguentemente, a mio parere, il Capo dello Stato può ben dare suggerimenti e consigli, ma non mai dettare condizioni in senso tecnico; l'incaricato, una volta caduta su di lui la scelta del Capo dello Stato ha diritto a conservarla: non può il Capo dello Stato revocarla o subordinarla a condizioni che non trovano alcuna base nella Costituzione»<sup>77</sup>.

---

*condizionare* la formazione stessa, né il negare che il suo “prestigio” possa essere impegnato nelle sorti del nuovo Governo» (corsivi testuali, p. 348).

<sup>74</sup> Per un giudizio critico su questa tesi, oltre alla dottrina citata nelle note seguenti cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 683 ss. In particolare p. 686 in cui Paladin definisce essere «un'opinione estrema» la tesi di Cosentino sostenuta nella lettera pubblicata su «La Stampa» del 15 giugno 1957, cit., secondo la quale «l'incaricato conserverebbe la veste di privato cittadino e sarebbe quindi vincolabile dal Capo dello Stato, sia nella preparazione del programma di Governo, sia nella scelta dei vari ministri; ma questa tesi risulta infondata nelle sue conclusioni non meno che nel punto di partenza. Quanto al programma, la definizione di esso non compete, giuridicamente, né all'incaricato né al Capo dello Stato, bensì alle decisioni collegiali del governo. Quanto alle nomine dei ministri, si tratta degli unici atti del Presidente della Repubblica per i quali la Costituzione richieda espressamente una proposta del Presidente del Consiglio».

<sup>75</sup> L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1957, pp. 1170 ss., spec. p. 1185.

<sup>76</sup> *Ivi*, p. 1193.

<sup>77</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente*, cit., pp. 347-348. Saggio uscito nel fascicolo di aprile-giugno 1958 per cui Barile non tiene conto dell'innovazione della prassi ad opera di Gronchi. Barile nel richiamare espressamente L. ELIA, *Appunti sulla formazione del*

Tuttavia, per contribuire a rafforzare la tesi “presidenzialista”, ossia di un ruolo incisivo del capo dello Stato nella formazione degli esecutivi, Gronchi procedette all’importante innovazione della prassi in occasione dell’incarico a Fanfani di formazione del suo II governo.

Anteriormente, il procedimento di conferimento dell’incarico constava di due fasi, la prima, con il conferimento orale, accompagnato dal comunicato della presidenza della Repubblica; la seconda, successiva all’accettazione dell’incarico, con un decreto di incarico scritto retrodatato alla data del conferimento orale. Ma nel giugno del 1958, Gronchi eliminò questa seconda fase e si limitò a conferire a Fanfani l’incarico orale<sup>78</sup>: una innovazione della prassi indubbiamente rilevante, in quanto permetteva al capo dello Stato di partecipare alla scelta dei ministri<sup>79</sup>.

Dai documenti presenti nell’Archivio Bracci emerge che fu proprio Bracci a redigere un parere che fu recapitato a Gronchi tramite Cosentino, in cui consigliava al presidente di limitarsi a conferire l’incarico oralmente<sup>80</sup>.

In questo testo, Bracci, dopo avere ricostruito i poteri del presidente della Repubblica durante l’iter di formazione del governo come delineati in Costituzione, mettendone in luce anche le differenze rispetto ai poteri del re previsti dallo Statuto<sup>81</sup>, sottolinea che «Finché l’incaricato non è Presidente

---

*governo*, cit. p. 24, nt. 57, sottolinea: «Nessuna collaborazione in questa fase è ipotizzabile fra il Capo dello Stato e il Presidente designato, perché la Costituzione non ne parla e i principi generali non l’ammettono; e correlativamente nessuna responsabilità, neppure morale, grava sul Capo dello Stato in merito alle vicende dell’incaricato e neppure del Governo da lui nominato. Naturalmente, egli *deve* valutare le probabilità di successo parlamentare del futuro governo: ma ciò egli deve valutare solo *in limine* all’atto della scelta del Presidente del Consiglio».

<sup>78</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 93.

<sup>79</sup> Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., p. 134.

<sup>80</sup> Cfr. la minuta del parere, autografo di Bracci poi dattiloscritto ai fini dell’invio al presidente Gronchi, il cui *incipit* recita *Il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri*, si conserva in AMB 6, n. 6. Inoltre, nelle “Carte Grottanelli de’ Santi” si legge, su una delle copie dattiloscritte di questo documento, un appunto autografo firmato «G. Grottanelli de’ Santi»: «questo p.m. [pro memoria] del professore recapitato al presidente Gronchi tramite Cosentino da me come molti altri nel periodo nel quale il presidente si consultava spesso con Bracci su questioni costituzionali».

<sup>81</sup> Cfr. M. BRACCI, *Il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri*, cit., dove si legge testualmente: «Il re aveva il potere statutario di scegliere i propri ministri. Perciò poteva conferire ad altri l’incarico di sceglierli in tutto o in parte.

Il Presidente della Repubblica non ha questo potere perché l’iniziativa (proposta) spetta al Presidente del Consiglio. Perciò conservare “l’incarico” è un non senso: il Presidente della Repubblica incarica un uomo politico di scegliere i ministri che questi come Presidente ha il dovere di scegliere!». Inoltre, la fase preliminare di formazione del governo concerne «una realtà che non è sottoposta ad una disciplina formale. Difatti, dalla

responsabile davanti al Parlamento le operazioni sono e non possono essere che preliminari alla nomina del Presidente del Consiglio cioè sotto il pieno controllo del Presidente della Repubblica, responsabile di fronte al Paese, che può subordinare la scelta del Presidente al programma, alla composizione del gabinetto, all'orientamento politico soltanto in quanto – ben inteso – ciò sia ritenuto da lui necessario perché la crisi sia risolta felicemente e il Governo goda d'una fiducia duratura. Nominato il Presidente ogni ingerenza cessa salvo come consiglio»<sup>82</sup>.

Perciò sarebbe opportuno «abolire l'incarico scritto, sostituire una formula verbale da comunicarsi pubblicamente del tipo, già usato, “invito ad accertarsi se vi sia possibilità di formare un Governo con una maggioranza omogenea”».

Gronchi eliminò, dunque, il decreto di incarico scritto retrodatato, e tutto ciò avvenne – come ha sottolineato Elia – senza «alcun commento né al Senato né alla Camera in sede di dibattito sulla fiducia al Governo Fanfani»<sup>83</sup>.

Sembra inoltre che il presidente Gronchi, in questa occasione, avesse voluto abbassare i toni del dibattito sulla natura e sui limiti della collaborazione del capo dello Stato alla risoluzione delle crisi di governo<sup>84</sup>. Pertanto, aveva affermato

---

presentazione delle dimissioni del Governo fino alla nomina del Presidente del Consiglio non c'è nulla. Si tratta evidentemente di attività politica retta da regole di correttezza costituzionale. Se di procedimento si deve parlare questo, se mai, comincia con la nomina del Presidente del Consiglio. [...].

La frattura del cosiddetto procedimento al punto di conferimento dell'incarico è basata sull'esigenza giuridica (dedotta dall'articolo 92/2), che il Presidente del Consiglio sia libero di scegliere i suoi collaboratori e che sia autonomo (ex art. 94 e 95) di formare insieme ai Ministri il programma politico sul quale si pronunzierà il Parlamento.

Perciò il Presidente della Repubblica non dovrebbe ingerirsi nell'attività dell'incaricato. L'incaricato non è il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri è di là da venire.

Perciò per il desiderio di diminuire poteri del P. R. si preferisce lasciare piena libertà ad un semplice parlamentare che invece che dal P. R. sarà guidato dalle direzioni dei partiti». Le sottolineature sono nel testo.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> L. ELIA, *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1960, p. 371. Sui motivi tecnici allegati da Gronchi per giustificare l'eliminazione del decreto cfr. p. 370, nt. 1, dove si richiama la dichiarazione del presidente Gronchi rilasciata ai giornalisti in data 23 giugno 1958, e la successiva nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica. Alla luce di questo chiarimento, con la nuova prassi si perseguiva il fine di rimediare al grave inconveniente «di una vera e propria soluzione di continuità nella vita dell'esecutivo dato che il decreto di accettazione delle dimissioni, contestuale a quello di incarico, succedeva di alcuni giorni quello della nomina del nuovo presidente del consiglio».

<sup>84</sup> *Ivi*, p. 370, nt. 1, laddove si richiama la dichiarazione del presidente Gronchi rilasciata ai giornalisti in data 23 giugno 1958, nella quale si afferma: « Circa un anno addietro, nel

ufficialmente che l'innovazione della prassi era soltanto un modo per fare «coincidere – con la più rigorosa esattezza – la successione degli atti [...] con la cronologia degli avvenimenti», oltre a perseguire il fine di rimediare al grave inconveniente «di una vera e propria soluzione di continuità nella vita dell'esecutivo dato che il decreto di accettazione delle dimissioni, contestuale a quello di incarico, precedeva di alcuni giorni quello della nomina del nuovo Presidente del Consiglio»<sup>85</sup>. E ciò ha permesso alla dottrina, come vedremo, di ridimensionare la portata innovativa di questa soluzione<sup>86</sup>.

## 7. Bracci a fianco di Gronchi nella crisi del II governo Fanfani

Molto attivo fu il presidente Gronchi anche con riferimento all'altro potere di intermediazione politica, ossia la risoluzione delle crisi di governo, il cui esercizio è in realtà speculare alla formazione del governo.

Del resto, ogniqualvolta le dimissioni del governo non sono conseguenza di una mozione di sfiducia ex articolo 94 Cost., il presidente della Repubblica può ritenere opportuno che il governo dimissionario non cessi la sua attività e può chiedergli di ritirare le dimissioni e presentarsi alle camere. Ciò permette di rafforzarlo con un voto di fiducia o, più limitatamente, di trasformare la crisi da extraparlamentare in parlamentare, in modo che la discussione delle Camere dia un quadro più completo della situazione politica al fine di esercitare le proprie prerogative costituzionali. Tuttavia, sempre alla luce dell'art. 94 Cost., il Governo può confermare le dimissioni e non può essere obbligato a rimanere in carica, nonostante l'espressa richiesta del presidente<sup>87</sup>.

---

salutarvi al termine della consueta non lieve fatica delle consultazioni, ebbi modo di esporvi il mio pensiero sulla natura e sui limiti della collaborazione del Capo dello Stato alla risoluzione delle crisi ministeriali.

Non sono in grado di affermare – e sinceramente me ne duole – che lo spirito delle mie parole sia stato allora rettamente interpretato. Aggiungerò oggi che ritengo un fattore essenziale per l'installazione di una consapevole democrazia nel nostro Paese e per il consolidamento delle istituzioni su cui riposa la concezione di quello Stato di diritto a cui la Corte costituzionale intende dar vita, che di problemi del genere sia investita la pubblica opinione e che se ne discuta in Parlamento e altrove.»

<sup>85</sup> Cfr. quanto riporta Elia con riguardo ai motivi tecnici allegati da Gronchi per giustificare l'eliminazione del decreto, richiamando non solo la dichiarazione di Gronchi del 23 giugno 1958, (citata alla nota precedente), ma anche la successiva nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica (ivi, p. 371).

<sup>86</sup> Cfr. quanto sostenuto da Paladin, sul quale *infra* il paragrafo 9, e la nota 136.

<sup>87</sup> Cfr. M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., pp. 6-7, che sottolinea come «in tutti i casi in cui non sia espressamente deliberata la sfiducia ex art. 94 Cost., il Presidente della Repubblica può trovare conveniente che resti in carica il Governo dimissionario. Fondamentale per questa formula

Per la verità, la dottrina costituzionalistica non è unanime sul punto, a fronte di chi sostiene che non sussiste un dovere costituzionale del Governo di rimanere in carica e recarsi alle Camere<sup>88</sup>, altra parte della dottrina sostiene l'esistenza di un vero obbligo giuridico a carico di quest'ultimo di presentarsi di fronte al Parlamento<sup>89</sup>. Non è un caso che proprio colui che in dottrina aveva elaborato la teoria dell'indirizzo politico costituzionale, contribuisse a dare fondamento teorico alla tesi dell'obbligo giuridico per il governo di presentarsi alle Camere (in modo da rafforzare il ruolo del presidente nell'ambito della risoluzione delle crisi di governo).

Un caso esemplare si verificò proprio durante il settennato di Gronchi in occasione della crisi del II governo Fanfani aperta nel dicembre 1958<sup>90</sup>. Il presidente della Repubblica invitò, difatti, il governo dimissionario a presentarsi alle Camere «per un dibattito politico chiarificatore»<sup>91</sup>.

Come emerge dal comunicato della presidenza della Repubblica del 3 febbraio 1959, il presidente della Repubblica, dopo aver constatato: «[...] che nessun orientamento non soltanto prevalente, ma neppure sufficientemente concreto per una decisione di tanta importanza politica per il Paese è emerso dalle consultazioni concluse nei giorni scorsi e testé completate, per sommo scrupolo, con ulteriori accertamenti», ha invitato il Governo a presentarsi al Parlamento<sup>92</sup>.

---

è l'accordo con l'Esecutivo, perché non è immaginabile un governo *malgré lui*, cioè contro la volontà dello stesso Presidente del Consiglio»; ID., *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 48-49.

<sup>88</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 372-373.

<sup>89</sup> Cfr. P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1962, p. 114, il quale parla in proposito di "dovere"; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2005, p. 207. *Contra* sul punto M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., pp. 6-7, non ritiene configurabile un obbligo giuridico. «L'invito del Presidente della Repubblica ha piuttosto un valore meramente sollecitatorio e il Governo, a parte i vincoli derivanti dalla correttezza, è giuridicamente libero di accoglierlo o meno».

<sup>90</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 128. Antecedentemente, il presidente del Consiglio Pella nel 1954 si rifiutò, nonostante la richiesta da parte di Einaudi, di portare avanti il suo esecutivo.

<sup>91</sup> S. TOSI, *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, a cura di L. STURLESE e G. GIOVANNETTI, Firenze, Le Monnier, 1990, pp. 67-68.

<sup>92</sup> Comunicato del Presidente della Repubblica Gronchi, *Respinte le dimissioni Fanfani*, Ansa, 3 febbraio 1959, pubblicato in «Giurisprudenza costituzionale», 1960, pp. 372 ss., con osservazioni di M. BON VALSASSINA, *Le dimissioni del Governo Fanfani e la nomina del Governo Segni*, spec. p. 373 nt. 1. Per un commento della vicenda cfr. anche ID., *Osservazioni a margine di una recente crisi di Governo*, in «Foro italiano», 1959, IV, pp. 82 ss., cui si rinvia per i riferimenti alla stampa dell'epoca.

Un comunicato assai denso in cui il presidente ribadisce, ancora una volta, l'importanza del programma e non della formula politica: «La Costituzione di un governo è un problema non soltanto di scelta di uomini, ma anche di programma in funzione delle forze politiche che possono dare la fiducia a questi uomini e sorreggerli per la realizzazione del programma». Dopodiché dopo avere constatato che «la situazione politica è assai difficile», non manca di rilevare che il presidente vigilerà «attentamente» su di essa e «non consentirà mai che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile». Infine, richiama il Parlamento ad assumersi «la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere i termini e le ragioni effettive della crisi».

Questo comunicato, che esprime chiaramente una visione del ruolo del presidente della Repubblica con poteri incisivi nella formazione del governo, come emerge dai documenti presenti nell'Archivio Bracci, fu scritto da Bracci stesso e divulgato ufficialmente dal presidente Gronchi senza pressoché alcuna modifica<sup>93</sup>.

Come suggerito da Bracci e sottolineato in dottrina «è la prima volta nella storia istituzionale della nostra Repubblica [...] che con un comunicato del Quirinale si decise di riportare una crisi extra parlamentare nella sua sede istituzionale (il Parlamento), perché da essa emerg[essero] indicazioni politiche tali da consentire al Presidente di svolgere il suo ruolo nel pieno esercizio dei poteri a lui affidati dalla Costituzione»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. M. BRACCI, [Incipit:] *L'Italia ha bisogno di un governo*, in AMB 6, n. 12, testo senza titolo autografo. Due sole le differenze di mera forma si trovano l'una nel passaggio in cui il comunicato del presidente afferma «La situazione politica, che oggi è assai difficile, è attentamente vigilata dal Capo dello Stato, il quale non potrà mai consentire che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile», mentre nel testo di Bracci si legge «La situazione politica è grave e difficile ed è attentamente vigilata dal Presidente della Repubblica che non consentirà mai che divenga pericolosa per le istituzioni della Repubblica italiana di cui egli è il supremo custode e responsabile». L'altra nel passaggio in cui il testo del presidente afferma: «Ma ora è necessario che il Parlamento assuma la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere nei loro effettivi termini, le ragioni determinanti della crisi», mentre nel manoscritto di Bracci si legge: «Ma ora è necessario che il Parlamento assuma la propria responsabilità in modo che il popolo italiano possa comprendere i termini e le ragioni effettive della crisi». Con riferimento all'importante ruolo svolto da Bracci durante la crisi del II governo Fanfani, già Grottanelli de' Santi segnalava che Bracci si trovava «riservatissimamente, a fianco del Presidente nella crisi del governo Fanfani dei primi di febbraio 1959»: cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Ricordo di Mario Bracci*, cit., 147.

<sup>94</sup> Cfr. ancora G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Ricordo di Mario Bracci*, cit., 147. M. BON VALSASSINA, *Le dimissioni del Governo Fanfani e la nomina del Governo Segni*, cit., pp. 373-374, nt. 1, non condivide invece la tesi secondo la quale: «Quel passo del comunicato

Con ciò anticipando la tendenza alla parlamentarizzazione delle crisi che verrà sviluppata e messa a punto durante la presidenza Pertini, in modo che la discussione delle Camere desse un quadro più completo della situazione politica in ordine alla formazione di un nuovo esecutivo<sup>95</sup>.

Una tendenza di cui indubbiamente il presidente Gronchi gettò le basi proprio in occasione della crisi del II governo Fanfani, in cui chiese al governo di presentarsi alle camere, per spiegare le ragioni della crisi extraparlamentare, dimostrando di prestare molta attenzione nel valutarne la sussistenza delle condizioni giustificative.

---

in cui si afferma che non essendo state le dimissioni ministeriali provocate da un formale voto di sfiducia da parte del Parlamento, il Capo dello Stato ha ritenuto opportuno respingerle e indirizzare ecc., potrebbe interpretarsi come una nuova ed autorevole condanna delle crisi extra-parlamentari sotto il profilo della costituzionalità». Tuttavia, secondo Bon Valsassina, «non sembra plausibile una siffatta interpretazione del testo ed è preferibile leggervi la semplice enunciazione di una circostanza di fatto, che il Capo dello Stato ha ritenuto sottolineare per mettere in evidenza la regolarità e correttezza costituzionale del proprio rifiuto di accettare le dimissioni e del conseguente invito indirizzato al Governo, anziché una loro pretesa doverosità», respingendo così la tesi di chi, come Barile, parlava di un dovere costituzionale del Governo di presentarsi di fronte alle camere: vd. *supra* la nota 87. Del resto, prosegue Bon Valsassina, «fra due possibili interpretazioni dei giudizi e propositi formulati ufficialmente da uno dei supremi organi dello Stato in ordine ad eventi costituzionalmente rilevanti, i quali provocano l'esercizio di una sua potestà, deve scegliersi quella conforme alla prassi consolidata, quella che chiarisce da agevole il normale funzionamento delle istituzioni. L'altra ipotetica ricostruzione ermeneutica, da cui risulterebbe contraddetto e censurato un irreversibile orientamento della società politica odierna – quello per cui i partiti assurgono a fattori determinanti della politica nazionale, e quindi anche della costituzione e della dissoluzione dei governi – non può essere attribuita all'autore delle dichiarazioni, bensì alla fantasia di qualche interprete».

<sup>95</sup> Cfr. sul punto anche A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 10 e nt. 44 che sottolinea la differenza tra la parlamentarizzazione delle crisi durante il settennato di Pertini e quello di Gronchi. Infatti la «prassi diretta alla "parlamentarizzazione" della crisi introdotta da Pertini nel 1979 (e ripetuta nel corso del suo mandato), mediante il rifiuto delle dimissioni e il rinvio del IV governo Andreotti alle Camere» fu «innovativa», «anche se l'esito allora ottenuto fu soltanto un passaggio parlamentare, senza voto e per il solo svolgimento di "comunicazioni del governo"». Si trattò di «un fatto "*praeter constitutionem*" di "rigetto di una concezione meramente notarile"» (cfr. al riguardo G. D'ORAZIO, 1985, 102), «nel quale Pertini istituiva un collegamento tra il proprio ruolo di "commissario alla crisi" e l'esigenza di rivitalizzare il Parlamento». Una prassi che «ha segnato un *trend* poi ripetuto in seguito, anche se con alterne modalità». Viceversa, non riuscì a innovare la prassi la richiesta di Gronchi di presentarsi alle camere, stante il «rifiuto di Fanfani di assecondare un'analogo richiesta di Gronchi il 3 febbraio del 1959 e alla tesi, allora affermata, circa la non obbligatorietà per il governo di presentarsi alle camere per esplicitare le ragioni delle proprie dimissioni».



Fanfani non volle tuttavia accogliere la richiesta del presidente Gronchi, e dopo aver chiesto un po' di tempo per riesaminare la situazione<sup>96</sup>, preferì confermare le dimissioni<sup>97</sup>.

A differenza del suo predecessore Zoli, che aveva accolto l'invito a ritirare le dimissioni<sup>98</sup>, Fanfani, dopo avere riflettuto sull'invito, non volle recedere dalle dimissioni. E il presidente Gronchi non poté che prenderne atto, dal momento che «il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consentano di rimuovere le riluttanze» del Governo, il quale «insiste nelle dimissioni e declina l'invito presidenziale»<sup>99</sup>.

## 8. Dal II governo Segni alla formazione del IV governo Fanfani (1959-1962)

Il II governo Fanfani ebbe quindi vita breve<sup>100</sup> e ad esso succedette il II governo Segni<sup>101</sup>. Anche in questo caso, Gronchi avrebbe preferito dare l'incarico di formare il governo a Tambroni, ma la DC si ricompattò sul nome di Segni che dette vita ad un governo monocolore democristiano<sup>102</sup>.

Si deve ancora a Bracci il documento in cui è predisposto il contenuto del Comunicato relativo alle consultazioni svolte dal presidente Gronchi che portarono al II governo Segni, il quale succedette al II governo Fanfani<sup>103</sup>. Anche

<sup>96</sup> Cfr. «Incontro Gronchi Fanfani», Comunicato del Quirinale, 4 febbraio 1959, reperibile nell'Archivio del Quirinale, [https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/gronchi-comunicati/BUSTA\\_8\\_VOL\\_8\\_D\\_e\\_E\\_1\\_1\\_142\\_01\\_01\\_1959\\_30\\_06\\_1959\\_ocr.html#page/40/mode/2up..](https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/gronchi-comunicati/BUSTA_8_VOL_8_D_e_E_1_1_142_01_01_1959_30_06_1959_ocr.html#page/40/mode/2up..)

<sup>97</sup> Cfr. «Respinte le dimissioni Fanfani: Il Capo dello Stato ha ricevuto stamattina il presidente del Consiglio, on. Fanfani, il quale gli ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione», Comunicato del Quirinale, 5 febbraio 1959, reperibile nell'Archivio del Quirinale, all'indirizzo citato alla nota precedente.

<sup>98</sup> Invito formulato dal presidente Gronchi il 22 giugno 1957.

<sup>99</sup> S. TOSI, *La Repubblica alla prova*, cit., pp. 67-68.

<sup>100</sup> Il II governo Fanfani ebbe quindi vita dal 1/7/1958 al 15/2/1959. Sul punto cfr. E. RAGIONIERI, *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, cit., p. 2606.

<sup>101</sup> Il II governo Segni: 16/2/1959-24/2/1960.

<sup>102</sup> Il II governo Segni, oltre ai voti della DC, includeva anche il PLI, i monarchici e i missini, i cui voti non furono, tuttavia, determinanti: cfr. A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit. p. 177.

<sup>103</sup> Come risulta dal materiale presente nell'Archivio Gronchi, depositato presso l'Istituto Sturzo, I versamento, 5. Presidenza della Repubblica, 1. Pratiche in ordine cronologico, n. 200, "Crisi gennaio-febbraio 1959. Proposte Segni per un ministero monocolore", fascicolo disponibile online, dove si trova il testo di Bracci di sintesi delle consultazioni effettuate da Gronchi in occasione della formazione del II governo Segni e il testo redatto da Cosentino.

in questo caso, Gronchi, su suggerimento di Bracci, sottolinea che non è soltanto emersa una formula politica (era stata accertata «l'esistenza non soltanto di indicazioni nominative»), ma anche il programma di governo (cioè «quegli elementi programmatici concreti la cui mancanza era stata causa della risoluzione presidenziale di rinviare alle Camere il governo dimissionario»). Le consultazioni hanno consentito pertanto «al Capo dello Stato di affidare l'incarico ad un uomo politico che, sulla base degli orientamenti programmatici prospettati, [avesse] ragionevole probabilità di ottenere in Parlamento una maggioranza sufficientemente ampia e stabile»<sup>104</sup>.

Inoltre, fu in questo contesto di passaggio tra il II governo Fanfani e il II governo Segni che si collocano sia la lettera che Bracci inviò a Gronchi, scritta in piena crisi del governo Fanfani, sia quella che inviò a Segni, quando il suo governo era in attesa della fiducia.

Entrambe le lettere sono rilevanti, oltre che per i profili già analizzati sul ruolo del presidente della Repubblica titolare di una funzione di indirizzo politico costituzionale, perché in esse Bracci mette ben in luce quale avrebbe dovuto essere la linea politica del PSI.

Una linea politica di dialogo con la DC, che Bracci aveva suggerito a Nenni già da molti anni e che aveva portato, tra le altre cose, come si è visto, a superare l'*impasse* sull'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento. Come scrive nella lettera a Gronchi, l'opposizione del PSI doveva «essere concreta e realistica, in modo che ad ogni impostazione e soluzione di problemi, presentate dalla maggioranza, altre se ne contrappongono di possibile attuazione, con lo stesso senso di responsabilità col quale verrebbe fatta una politica di governo». Doveva altresì «mirare al progressivo chiarimento e alla progressiva semplificazione della lotta politica nel paese e nel Parlamento, [...] ponendo decisamente il proprio programma e la propria forza politica come unica alternativa di governo e puntando decisamente verso la conquista della maggioranza»<sup>105</sup>.

Anche nella lettera a Segni, centrale rimane la necessità che la DC non si spezzi: l'unità della DC è indispensabile affinché «vi sia nel Paese un'effettiva alternanza politica»<sup>106</sup>. Per Bracci alla maggioranza guidata dalla DC – che doveva rimanere un partito conservatore moderno – doveva contrapporsi in futuro il PSI, come maggior partito di opposizione. Non considera affatto la possibilità di una alleanza tra DC e PSI già prospettata da Fanfani segretario della DC, nel Consiglio nazionale di Vallombrosa nel 1957. E di ciò già con riferimento alla lettera a Gronchi si sorprende Leopoldo Elia, pur ammettendo che «il processo del

<sup>104</sup> Cfr. il testo redatto da Cosentino, che riprende sul punto i passaggi del testo di Bracci presenti nell'Archivio Gronchi, fascicolo citato alla nota precedente.

<sup>105</sup> Cfr. M. BRACCI, *Lettera al Presidente Gronchi*, cit., p. 735.

<sup>106</sup> Mario Bracci ad Antonio Segni (20 febbraio 1959), cit., p. 411.

passaggio dal centrismo al centrosinistra fu piuttosto lungo e si protrasse per almeno quattro anni (1958-1962)»<sup>107</sup>.

In effetti, come giustamente sottolineato in dottrina, il percorso che poi si delineerà chiaramente nel 1963, non era ancora nitido e non si dovrebbe pertanto «confondere il PSI del 1963 con quello del 1953-55 o anche del 1958», quando ancora il progetto socialista manteneva «saldo quel rapporto con il PCI che Nenni e Bracci ritenevano indispensabile per compiere la necessaria trasformazione della società italiana»<sup>108</sup>.

In questi anni, tuttavia, il PSI, pur mantenendo ancora rapporti con il PCI, sviluppò una linea politica volta a contrastare non soltanto «il crescente immobilismo della DC», ma anche «l'opposizione aprioristica e altrettanto immobilistica del PCI», una linea politica che stava dando i suoi frutti come confermato dalla crescita del partito alle elezioni del 1958 e dal successo ottenuto dalla corrente autonomistica nel congresso di Napoli del gennaio 1959<sup>109</sup>. Ma il successo della corrente autonomista non implicava ancora che il PSI fosse pronto ad appoggiare il governo, come dimostrerà in particolare la nascita del governo Tambroni.

Le dimissioni del II governo Segni, infatti, dischiusero al periodo più problematico per il settennato di Gronchi. Quest'ultimo ebbe un ruolo decisivo nella risoluzione della crisi del II governo Segni, cercando, per quanto possibile, di formare un governo che si reggesse sulle astensioni dei socialisti. Sfumata la possibilità di un'apertura a sinistra, anche a causa della netta opposizione delle gerarchie ecclesiastiche, dopo una serie di tentativi falliti, con Fanfani e con Segni, il presidente fu costretto a inviare, non senza esitazione, il governo Tambroni al Senato per completare l'iter della fiducia. In tal modo cercava di ovviare alla situazione di stallo in cui si trovarono le forze di maggioranza, in primis la DC, che non volevano tornare alle urne, ma non indicavano soluzioni alternative al governo Tambroni, che aveva già ottenuto la fiducia alla Camera dei deputati grazie al voto determinante del MSI.

---

<sup>107</sup> L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi*, cit., p. 271 dove si legge testualmente: «Sul piano strettamente politico (l'analisi di Bracci si sofferma a lungo sui rapporti tra le maggiori forze partitiche in un periodo ancora dominato dalla *conventio ad excludendum*) può sorprendere che venga trascurata la possibilità di alleanza tra DC e PSI, già prospettata dall'onorevole Fanfani, segretario politico della DC, nel Consiglio Nazionale di Vallombrosa (1956), mentre per Bracci alla maggioranza guidata dalla DC doveva contrapporsi il PSI, come maggior partito di opposizione costituzionale; ma va aggiunto che il processo del passaggio dal centrismo al centrosinistra fu piuttosto lungo e si protrasse per almeno quattro anni (1958-1962), dopo il Congresso di DC di Napoli».

<sup>108</sup> Così L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro sinistra*, cit., p. 87.

<sup>109</sup> *Ivi*, pp. 100-101.

La genesi del governo Tambroni suscitò un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica, che ancora non è sopito. La dottrina parlò fin da subito di «un governo palatino»<sup>110</sup>, slegato dalla volontà dei partiti e sostenuto dai voti del MSI e dei monarchici, che invece di rafforzare la svolta presidenziale minò il consenso nei confronti del capo dello Stato presso l'opinione pubblica<sup>111</sup>.

Si è, difatti, sostenuto da alcuni che gli effetti positivi discendenti dalle sollecitazioni alle quali Gronchi sottopose il sistema politico (si poté infatti navigare nelle acque più tranquille delle “convergenze parallele”), non sono sufficienti a «giustificare il rischio a cui Gronchi espose il paese con l'avventato rinvio dell'on. Tambroni dinanzi al Senato»<sup>112</sup>. Ed anche recentemente con riferimento a questa esperienza, è stato detto in dottrina che Gronchi «con un certo cinismo» varò il «governo Tambroni mandato allo sbaraglio per dimostrare l'ineluttabilità dell'apertura a sinistra»<sup>113</sup>.

Per contro, secondo altra parte della dottrina, Gronchi esitò a lungo prima di inviare il governo Tambroni al Senato per completare l'iter della fiducia, e cercò in tutti i modi una soluzione che si reggesse anche sulla astensione dei socialisti, ma che fosse gradita alla DC, soluzione che si scontrò – come si è detto – con la netta opposizione della curia romana, che arrivò a prospettare una spaccatura della DC stessa in due partiti cattolici<sup>114</sup>.

La stampa creò, tuttavia, un'altra narrativa, ed anche la dottrina, perfino recentemente, continua ad esprimere per lo più giudizi molto critici<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> Cfr. L. ELIA, *I «ruoli» del presidente della Repubblica*, in «Giustizia e Costituzione», 1973, 1-2, p. 89. V. anche A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica*, cit., 9 s., spec. nt. 37 sul governo Tambroni come il governo palatino di Gronchi; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 3, 2018, p. 6.

<sup>111</sup> Cfr. A. MASTROPAOLO, *Il presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2022, p. 155, che sottolinea come nel settennato di Gronchi vi fu anche un altro «governo del Presidente», con a capo Adone Zoli, personaggio non di spicco della DC, ritenuto, come poi Tambroni, malleabile.

<sup>112</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 100.

<sup>113</sup> Cfr. P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Lucca, Edizioni La Vela, 2022, p. 97.

<sup>114</sup> Cfr. A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 180

<sup>115</sup> Cfr., *ex multis*, A. MASTROPAOLO, *Il presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia*, cit., p. 155; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, cit., p. 97. *Contra* A. PERTICI, *I presidenti della Repubblica*, cit., p. 73, dove si legge: «Di questa Presidenza non bisogna comunque dimenticare la grande attenzione per l'attuazione della Costituzione, il suo decisivo contributo al suo scongelamento, a partire dal suo risolutivo intervento per l'attuazione della Corte costituzionale, capace di liberare l'ordinamento da quelle norme

Il governo Tambroni ebbe tuttavia vita breve<sup>116</sup>. Fu principalmente la direzione della DC a contrastare con fermezza l'attività del governo, soprattutto in conseguenza dei gravi eventi del luglio 1960, che sfociarono in tutta Italia in scontri tra forze dell'ordine e manifestanti, fino ad annunciare il 18 luglio 1960 la formazione di una nuova maggioranza di governo. Ne seguirono, il giorno successivo, le dimissioni del governo Tambroni, determinando «l'esaurimento delle mire ambiziose del Presidente della Repubblica»<sup>117</sup>.

L'influenza di Gronchi sulle vicende politiche che seguirono agli avvenimenti del luglio 1960 fino al termine del suo mandato fu minima. Se il ruolo di Gronchi fu decisivo nella risoluzione della crisi del II governo Segni e la nascita del governo Tambroni, la sua influenza fu notevolmente ridimensionata durante la crisi del governo Tambroni, la settima crisi gestita da Gronchi, il cui esito sarà la nascita del III governo Fanfani, un governo monocolore DC, che giurò il 27 luglio 1960<sup>118</sup> e fu definito da Moro delle «convergenze parallele». Un governo, peraltro, sostenuto grazie all'astensione non negoziata dei socialisti, nella cui formazione Gronchi non aveva esercitato alcun ruolo e dal quale erano stati esclusi gli uomini a lui più vicini<sup>119</sup>.

Al III governo Fanfani seguì il 21 febbraio 1962 il IV governo Fanfani<sup>120</sup>, sostenuto da DC, PSDI e PRI, con l'appoggio esterno determinante dei socialisti<sup>121</sup>. Un governo che sancì l'avvio del progetto di centro sinistra quando ormai il presidente della Repubblica, entrato nel semestre bianco, era fuori dalla scena politica<sup>122</sup>.

Gronchi avrebbe voluto essere rieletto, ma non aveva più l'appoggio dei socialisti che non avevano dimenticato l'esperienza del governo Tambroni. E quando terminò il suo mandato, Nenni gli inviò una lettera in cui scrisse: «Se penso alle difficoltà del tuo settennato mi pare che puoi accogliere la conclusione con serena soddisfazione. Hai fatto la tua parte ed aperto una via»<sup>123</sup>.

---

introdotte nel periodo fascista e incompatibile col nuovo ordinamento, che il Parlamento, dominato dal conservatorismo, faticava a cancellare».

<sup>116</sup> Governo Tambroni: 25/3/1960-26/7/1960.

<sup>117</sup> Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 136. Cfr. anche C. PINELLI, *Cinquant'anni dopo: Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», 2010, 4, p. 757 ss.

<sup>118</sup> III governo Fanfani: 27/7/1960-21/2/1962.

<sup>119</sup> Se si eccettua Folchi Ministro del Turismo.

<sup>120</sup> IV governo Fanfani: 21/2/1962-21/6/1963.

<sup>121</sup> Cfr. V. SPINI, *Sul colle più alto*, cit., pp. 61-62.

<sup>122</sup> M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 201 s.

<sup>123</sup> Lettera di Nenni a Gronchi, 8 maggio 1962, citata da A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 185.

Erano passati soltanto tre anni dalla morte di Bracci e mancava già quel suo saper tessere una rete di rapporti tra Gronchi e Nenni e dare consigli ad entrambi. Come ricorderà quest'ultimo, all'indomani della scomparsa di Bracci, il 16 maggio 1959: «È una perdita grave per la nazione. Lo è in particolare per me, che avevo in lui un amico e un consigliere impareggiabile. Era l'ape maestra della Corte costituzionale. Senza mettersi in mostra, esercitava una notevolissima influenza sulla vita pubblica. Gronchi si avvaleva molto del suo consiglio, Segni lo ascoltava, in tutti gli ambienti politici era tenuto in gran conto»<sup>124</sup>.

### 9. L'attivismo del presidente tra opinione pubblica e dottrina: brevi considerazioni conclusive

L'attivismo di Gronchi non si rivela soltanto nell'esercizio dei poteri di intermediazione politica ma anche nel rapporto con l'opinione pubblica che diventa la sua naturale interlocutrice.

Se già con il discorso d'insediamento, il presidente Gronchi non esita a mostrare chiaramente quale sia la sua linea di azione politico-costituzionale<sup>125</sup>, continuerà poi per tutto il suo mandato a manifestare pubblicamente il suo pensiero, con sempre maggiore frequenza. Nel far ciò, individuerà come sua naturale interlocutrice l'opinione pubblica, a differenza di Einaudi che aveva scelto come suo interlocutore il governo, attraverso un serrato, ancorché riservato, dialogo con i presidenti del Consiglio e con i ministri. Queste esternazioni molte volte sono state capaci di influenzare in modo rilevante l'opinione pubblica, la quale già in quegli anni stava mostrando di poter svolgere un significativo ruolo prodromico alla decisione politica, oltre contribuire a sollecitare alcune linee di intervento del presidente della Repubblica nei diversi settori di sua pertinenza.

<sup>124</sup> P. NENNI, *Gli anni del centro sinistra*, cit., pp. 58.

<sup>125</sup> Cfr. A. MASTROPAOLO, *Il presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia*, cit., p. 151 che sottolinea come: «Sin dal discorso di insediamento fu evidente l'anelito programmatico, più adatto a un *leader* politico che a un'istituzione regolatrice. Gronchi sembrava già qui volersi accreditare come centro di legittimazione concorrente rispetto alla maggioranza di governo e, approfittando delle difficoltà che incontrava l'azione politica di quest'ultimo, per la prima volta, avviava il tentativo di instaurare un dialogo diretto con l'opinione pubblica»; con rimando (p. 151, nt. 50) a U. TERRACINI, *I poteri del presidente della Repubblica*, in «Montecitorio», 1-2, 1964, p. 83, secondo il quale «Una parola del presidente pesa sulla bilancia più di mille parole di ognuno di noi». Lo stesso Mastropaolo prosegue: «In questo passaggio storico la potenziale forza politica dell'istituzione cominciava a manifestarsi esteriormente e a strutturarsi con strategie ed obiettivi politici non coincidenti con quelli dei partiti». Analogamente sul punto già A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. la funzione del presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 4, 2013, 1 ss.

Nacque così la categoria giuridica delle esternazioni presidenziali, e su di essa si concentrò l'attenzione della dottrina costituzionalistica che proprio nel 1957 dedica il primo contributo scientifico alle esternazioni presidenziali, individuando a fondamento di tale potere la natura rappresentativa dell'unità nazionale: art. 87, I co., Cost.<sup>126</sup>. Anche se poi sarà durante la presidenza Pertini che il potere di esternazione attirerà l'interesse della dottrina costituzionalistica. Fu, difatti, con riferimento alla presidenza Pertini che Barile svolse una acuta disamina del potere di esternazione, mettendo in luce un fondamentale nuovo profilo: il ricorso al potere di esternazione e l'instaurazione di un rapporto diretto con il popolo, anche in funzione critica delle inadempienze di Governo e Parlamento<sup>127</sup>.

Con riferimento alla presidenza Gronchi molto interessanti sono i discorsi di fine anno, nei quali come disse Gronchi stesso, il presidente ha la possibilità di stabilire un contatto diretto con gli italiani. E già il discorso degli auguri agli italiani del 1955, per quanto conciso, mette ben in luce l'intento del presidente di elevare l'opinione pubblica a sua naturale interlocutrice<sup>128</sup>.

Dal primo discorso di auguri del 1955, assai breve, passa poi a discorsi che si allungano sempre di più, almeno fino agli anni di maggior rafforzamento del suo ruolo (1957-1958), per poi contrarsi un poco nuovamente e ritornare ad allungarsi in occasione dell'ultimo discorso di auguri del 31 dicembre 1961, in cui traccia un breve consuntivo del settennato che volge al termine, pur consapevole che altre sedi saranno più appropriate per fare un bilancio della sua presidenza. Quest'ultimo discorso di auguri fu comunque occasione per polemizzare con le forze politiche, soprattutto di maggioranza, alle quali chiese di affrettare il cambiamento politico perché «il tempo – dice Gronchi – non ha rispetto degli irresoluti e degli incapaci», pur non mancando di evidenziare i notevoli progressi economici fatti dall'Italia negli ultimi anni<sup>129</sup>.

Del resto, in tutti i suoi discorsi, e non solo in quelli di fine anno, centrale è sempre stato il richiamo all'attuazione dello Stato sociale<sup>130</sup>, per cui al termine del

<sup>126</sup> Cfr. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in «Archivio Giuridico Serafini», 1957, 1-2, pp. 19 ss., su cui v. L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 222.

<sup>127</sup> Cfr. P. BARILE, *Presidente della Repubblica. La prassi di Pertini*, in «Quaderni Costituzionali», 2, 1981, pp. 365 ss.

<sup>128</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 76.

<sup>129</sup> Discorso tenuto quando il presidente era ormai fuori dalla scena politica. I discorsi di fine anno del presidente Gronchi, citati anche nelle note seguenti, sono ora reperibili all'indirizzo: [https://presidenti.quirinale.it/page/3/gro\\_a\\_fineanno.html](https://presidenti.quirinale.it/page/3/gro_a_fineanno.html).

<sup>130</sup> Nel 1957, ad esempio, concludeva il proprio discorso ponendo l'accento sulle sfide dello Stato sociale: «Il problema dell'inserimento di questi nuovi valori nell'antico schema dello stato di diritto è il problema di oggi. Problema che noi, e coloro che verranno dopo di noi, sono chiamati ad avviare a soluzione se non a risolvere compiutamente [...]. La

proprio mandato non poteva non soffermarsi sull'indubbio sviluppo economico che aveva caratterizzato il quinquennio precedente, in modo da valorizzare l'azione di stimolo da lui stesso esercitata. In parallelo, nei suoi discorsi, sono significativi i passaggi che ricordano le scelte di politica estera, le quali devono tendere alla solidarietà e alla collaborazione, presupposti della pace tra i popoli. Difatti, nel discorso di fine anno del 1956, Gronchi richiamò «l'Europa ad una unità di intenti». E poco dopo nel 1957, il 25 marzo, come è noto, fu firmato il trattato di Roma, o più precisamente, i due trattati con cui si istituirono la Cee e l'Euratom<sup>131</sup>.

Gronchi è quindi ben consapevole che durante il suo settennato, sebbene molti istituti previsti in Costituzione fossero stati finalmente attuati, molto vi era ancora da fare lungo la via delle grandi riforme economiche e sociali (per le quali si dovrà attendere la fine degli anni '60). E non mancherà di ricordarlo in ogni occasione di dibattito pubblico, che fossero interviste rilasciate ai giornalisti, interventi televisivi

---

Costituzione della Repubblica pone dei presupposti e delle premesse. Attuarne i principi, tradurre le norme in regole di coscienza e di condotta anziché di conformistico ossequio, è il compito che sta dinanzi a tutti noi; compito che in un giorno come questo io sento di dover ricordare a tutti». E anche nel discorso del 1958 concludeva sottolineando: «io sono certo che nessuno mancherà di collaborare perché migliore e più sicuro sia reso questo avvenire per il nostro popolo; primo fra tutti, il Parlamento. Esso, con pieno senso di responsabilità, appronterà alacrememente gli strumenti legislativi per completare l'edificio costituzionale e per attuare i programmi economici e sociali destinati ad agevolare e rafforzare il nostro sistema produttivo, a creare nuove e più stabili occasioni di lavoro, e con esse maggiori possibilità di una più larga ed equa ripartizione del reddito». Richiamando altresì «la primaria importanza da attribuirsi ai provvedimenti che intendono dare alla scuola un assetto più confacente alle esigenze di oggi e più atto a favorire la preparazione tecnica e culturale dei lavoratori, migliorando le loro capacità ed il loro rendimento a beneficio di loro stessi e della comunità nazionale». E che «il cammino è ancora lungo - tutti ne abbiamo chiara coscienza - e molte e importanti e complesse sono le opere cui occorre ancora provvedere per raggiungere quelle *mete di giustizia, di piena libertà*, di elevazione del nostro popolo» (corsivi non testuali).

<sup>131</sup> Anche se il presidente Gronchi fu volutamente estromesso dal Governo dai negoziati che portarono alla stipula dei trattati. Come sottolinea ancora A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit., p. 171, nel marzo del 1956 sorse un conflitto fra Gronchi e il presidente del Consiglio Segni, a causa di una lettera scritta dallo stesso Gronchi al presidente degli Stati Uniti, Eisenhower e bloccata dal ministro degli esteri Martino, d'accordo con il governo. Questo scontro istituzionale, che ebbe una grande eco anche sulla stampa, scoppiò proprio nei giorni della firma dei Trattati di Roma. «Il capo dello Stato non ebbe alcun ruolo nei negoziati che portarono alla nascita della Cee e dell'Euratom. Il giorno della firma, il Quirinale non fu sede di nessuna cerimonia, malgrado le richieste di Paul-Henri Spaak e Conrad Adenauer. Del resto, Gronchi non fu entusiasta del risultato dei negoziati, in particolar modo per l'associazione alla Cee del territorio algerino, di cui prevedeva già l'indipendenza».



o discorsi ufficiali, accrescendo così la sua popolarità grazie anche alle sue grandi doti oratorie.

Questi costanti richiami, lungo tutto il corso del suo mandato, all'attuazione della Costituzione proprio con riguardo alle norme programmatiche, tra cui il principio di eguaglianza sostanziale, espressione dello stato sociale, oltre a farlo apprezzare dall'opinione pubblica con la quale interagiva frequentemente, non potevano non infiammare gli animi di chi in dottrina aveva sempre invocato quella rivoluzione sociale da fare, sia ben chiaro, con le armi del diritto<sup>132</sup>.

E questo anelito verso le mete di giustizia sociale si trasforma, nei comunicati del presidente divulgati durante l'iter di formazione degli esecutivi, come si è visto, in un riferimento costante al programma anziché alla formula politica: non solo per stimolare il Parlamento ad approntare «gli strumenti legislativi per completare l'edificio costituzionale e per attuare i programmi economici e sociali destinati ad agevolare e rafforzare il nostro sistema produttivo», ma anche per correggere le deviazioni dall'attuazione del programma costituzionale.

In effetti, la parte della dottrina che aveva elaborato la tesi dell'indirizzo politico costituzionale ravvisava nel rafforzamento del ruolo del presidente lo strumento per realizzare le promesse scritte nel testo costituzionale: un ruolo quindi non soltanto di stimolo dell'intero sistema politico ed istituzionale nella direzione dell'attuazione della Costituzione, ma anche di integrazione dell'indirizzo politico di maggioranza e di correzione delle deviazioni nella corretta interpretazione dei principi e delle norme costituzionali. Inoltre, sia per Bracci che per Barile che per Calamandrei, tale rafforzamento non doveva essere temuto bensì auspicato, purché anche l'altro garante, la Corte costituzionale, fosse posta in grado di funzionare.

La dottrina costituzionalistica maggioritaria, invece, in quegli anni respingeva con fermezza ogni tentativo di rafforzamento del ruolo del presidente della Repubblica, offrendo ricostruzioni sistematiche tese a neutralizzarne la carica e a relegarla, tutt'al più, alla funzione di garante "imparziale" della Costituzione.

---

<sup>132</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *Un discorso ai giovani sulla Costituzione*, discorso pronunciato a Milano il 26 gennaio 1955, ora in ID., *Lo stato siamo noi*, a cura di G. DE LUNA, Milano, Chiarelettere, 2011, p. 4, il quale, pur invocando con passione l'attuazione degli istituti previsti nella Carta costituzionale; preferiva però non usare il termine Costituzione «rivoluzionaria, perché per rivoluzione nel linguaggio comune s'intende qualche cosa che sovverte violentemente. La Costituzione italiana è invece una costituzione rinnovatrice, progressiva», che mira alla trasformazione della società «in cui può accadere che, anche quando ci sono, le libertà giuridiche e politiche, siano rese inutili dalle disuguaglianze economiche». Occorreva pertanto dare a questa attuazione attraverso lo strumento legislativo, per mantenere le promesse in essa scritte.

Anche chi, come Esposito<sup>133</sup>, sosteneva che il presidente della Repubblica dovesse assumere poteri reali di comando in situazioni di gravissima crisi istituzionale, al di fuori delle grandi crisi continuava a ritenere che il capo dello Stato dovesse in ogni suo atto procedere in collaborazione con il governo, lasciando la decisione finale a chi era chiamato ad assumersi la responsabilità degli atti presidenziali. Come ha detto giustamente Elia, se è vero che le riflessioni di Esposito non criticavano espressamente il presidente Gronchi, nondimeno «rispecchiavano gli sforzi di arginamento degli interventi presidenziali tentati con alterno successo dal Presidente del Consiglio Segni e dal Ministro degli esteri De Martino»<sup>134</sup>.

Inoltre, quando il presidente Gronchi, su suggerimento di Bracci, innovò la prassi eliminando il decreto di incarico scritto retrodatato, non è mancato chi in dottrina ha voluto ridimensionare la portata innovativa di questa soluzione ricordando che il presidente stesso aveva precisato essere soltanto un modo per fare «coincidere – con la più rigorosa esattezza – la successione degli atti [...] con la cronologia degli avvenimenti»<sup>135</sup>. E a fronte di questa affermazione ufficiale, ne ha dedotto, da un lato, che la soppressione del decreto di incarico non tendesse a «sminuire o snaturare la funzione dell'incaricato». Dall'altro lato, sul piano politico, che innovazioni del genere non possano «alterare la forza rispettiva dei partiti, dell'incaricato e del Capo dello Stato». Infine, giuridicamente ne ha evinto che «la norma dell'articolo 92, comma 2, continua a costituire il fondamento, il potere del Presidente del Consiglio incaricato (e a circoscrive la competenza del Presidente della Repubblica), indipendentemente dall'esistenza o dalla mancanza di una specifica documentazione dell'incarico»<sup>136</sup>.

Una interpretazione del ruolo del presidente, anche quest'ultima, che conferma come la dottrina maggioritaria sia estremamente compatta nella neutralizzazione politica del ruolo del presidente. E sembra avvalorare l'ipotesi che Gronchi non aveva travalicato i limiti costituzionali dei poteri presidenziali<sup>137</sup>, ne aveva semmai dato una lettura diversa rispetto alla cultura costituzionalistica dominante in quegli anni<sup>138</sup>.

<sup>133</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 224 ss., spec. pp. 237 ss.; ID., *Controfirma ministeriale*, ivi, vol. X, 1962, pp. 285 ss., spec. 292-293.

<sup>134</sup> Cfr. L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi*, cit. p. 272.

<sup>135</sup> Cfr. la nota di chiarimento diramata dagli uffici della Presidenza della Repubblica, cit., p. 371. Sul punto vd. *supra* il paragrafo 7, spec la nota 84.

<sup>136</sup> Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit. p. 688.

<sup>137</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La presidenza forte tra "gronchismo" e gollismo*, cit., pp. 158 ss., spec. pp. 166 ss., dove si evidenzia che Gronchi operò «sostanzialmente nella legalità costituzionale, anche se fu sconfitto politicamente».

<sup>138</sup> Inoltre, come ricorda A. GIACONE, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 187-188, con gli occhi del presente, oggi nessuno più dubiterebbe che molti degli atti rimproverati a Gronchi

Del resto, la lettera di Bracci a Gronchi – come ha detto giustamente Elia – conteneva alcune intuizioni che hanno trovato riscontro nell'esperienza di alcuni presidenti della Repubblica, già a partire dalla presidenza Pertini (per non parlare di Scalfaro, Napolitano e anche Mattarella)<sup>139</sup>. Pertanto, sembrano ormai superate sul punto le considerazioni di Paladin secondo il quale «erano e sono infondate le ipotesi di chi – come Bracci – partiva dall'estrema vastità dei poteri presidenziali». In realtà ipotesi del genere – prosegue Paladin – potevano sembrar connaturali a certe ambizioni di Gronchi, che però sono risultate velleitarie<sup>140</sup>.

Fintanto che i partiti politici avevano la forza di opporsi ad una lettura della Costituzione volta a rafforzare il ruolo del presidente, tale ruolo è stato neutralizzato; appena tale forza è venuta meno, il testo costituzionale ha mostrato tutte le potenzialità insite in un modello dotato di notevole elasticità: si può dire che se in passato certe letture dei poteri presidenziali non hanno fatto la storia, alla fine la storia ha dato loro ragione.

---

rientrano nelle prerogative del presidente della Repubblica, quali la convocazione dei prefetti e ambasciatori e l'invio di lettere a capi di Stato esteri. In realtà, il suo presidenzialismo è rimasto allo stato potenziale, non avendo Gronchi voluto "sfruttare", come invece suggerito da Bracci, le potenzialità insite nel testo costituzionale, quali il rinvio delle leggi e lo scioglimento anticipato delle camere.

<sup>139</sup> Cfr. L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi*, cit. pp. 272-273, al quale «sembra innegabile che, sia pure nel quadro di una funzione di ultima garanzia del sistema, Pertini e Scalfaro abbiano utilizzato vie e mezzi molto simili a quelli indicati da Bracci».

<sup>140</sup> L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 237. Assai critico nei confronti della tesi di Bracci anche, G. D'ORAZIO, *Riflessioni sulla crisi presidenziale nella derazionalizzazione del sistema*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1992, p. 2502, che ritiene la posizione di Bracci qualificata da «una elevata dose di massimalismo ermeneutico».