

ALMA MATER STUDIORUM-UNIVERSITA' DEGLI STUDI  
DI BOLOGNA

Dottorato di Ricerca in “**Stato, persona e servizi nell’ordinamento europeo  
ed internazionale**”

**curriculum "Diritto costituzionale"– XXVII ciclo**

Scuola di dottorato in Scienze Giuridiche

Settore Concorsuale di afferenza: 12/C1 Diritto Costituzionale

Settore Scientifico disciplinare: IUS/08 Diritto Costituzionale

**I “GOVERNI DEL PRESIDENTE”**

Presentata da: ***Elena Pattaro***

Coordinatore del Dottorato

***Prof. Andrea Morrone***

Relatore

***Prof. Andrea Morrone***

Esame finale anno 2015



# INDICE

## Introduzione

1. Premessa metodologica: schema di lavoro
2. Il dibattito sui poteri presidenziali in Assemblea Costituente

## PARTE I - LA PRIMA REPUBBLICA

### Capitolo 1 - Gli anni del centrismo degasperiano

#### 1. 1. Enrico De Nicola e l'unità nazionale nel progetto costituente (1948)

##### *1.1.1. Il contesto*

- 1.1.1.1. Il referendum del 2 giugno e l'Assemblea Costituente
- 1.1.1.2. Dal tripartito nel II ministero De Gasperi alla *conventio ad excludendum*
- 1.1.1.3. USA e URSS, due potenze in crescita: il piano Marshall e il Cominform

##### *1.1.2. De Nicola agli albori delle prassi presidenziali*

#### 1.2. Luigi Einaudi, il Presidente della maggioranza (1948-1955)

##### *1.2.1. L'elezione di Luigi Einaudi, l'uomo di De Gasperi*

- 1.2.1.1. Antefatto: la vittoria della Dc alle elezioni del 18 aprile
- 1.2.1.2. La [apparentemente] facile scelta (di De Gasperi) e la difficile elezione di Luigi Einaudi

##### *1.2.2. Il contesto: soggetti e avvenimenti nel settennato di Einaudi*

- 1.2.2.1. Gli ultimi anni del centrismo: le crisi dei governi De Gasperi
- 1.2.2.2. I primi passi verso la collaborazione internazionale
- 1.2.2.3. La c.d. "legge-truffa"
- 1.2.2.4. Il governo Pella come primo governo del Presidente?

##### *1.2.3. La linea Einaudi: l'interpretazione del dettato costituzionale tra rigore formale e ottica "maggioritaria"*

## **Capitolo 2 - La difficile transizione dall'egemonia democristiana a un'alleanza di centro-sinistra**

### **2.1. Giovanni Gronchi e le prassi presidenziali verso un'apertura a sinistra (1955-1962)**

#### *2.1.1. L'elezione di Giovanni Gronchi*

2.1.1.1. Il contesto politico: le correnti Dc alla fine del centrismo, la destalinizzazione, la difficile collocazione dei socialisti di Nenni

2.1.1.2. Gronchi *versus* Fanfani: la vittoria dei socialisti e di Enrico Mattei

#### *2.1.2. I sette discussi governi del settennato di Gronchi*

2.1.2.1. Segni I

2.1.2.2. Zoli I

2.1.2.3. Fanfani II

2.1.2.4. Segni II

2.1.2.5. Tambroni I, il governo "palatino, Fanfani III e IV"

#### *2.1.3. La politica del Presidente*

2.1.3.1. La politica interna

2.1.3.2. La politica estera

#### *2.1.4. Alcune riflessioni conclusive sul settennato di Giovanni Gronchi*

### **2.2. Antonio Segni, un presidente per i moderati (1962-1964)**

#### *2.2.1. L'elezione di Antonio Segni*

2.2.1.1. Il contesto politico

2.2.1.2. La difficile elezione di Segni

#### *2.2.2. Le prime difficoltà di un'alleanza di centro-sinistra: tre governi in 32 mesi*

2.2.2.1. Il governo "balneare" di Leone

2.2.2.2. I primi due governi di centro-sinistra, tra crisi economica, crisi politica e presunti allarmi di ordine pubblico

#### *2.2.3. Qualche breve considerazione sull'attività presidenziale di Segni*

### **2.3. Giuseppe Saragat: da presidente di "democratici e antifascisti" a presidente del centro-sinistra (1964-1971)**

#### *2.3.1. L'elezione di Giuseppe Saragat*

2.3.1.1. Il contesto politico

2.3.1.2. Il ventunesimo scrutinio

2.3.2. *Gli "anni di gomma" e gli "anni di piombo" in Italia*

2.3.3. *I "mandati vincolati" di Saragat*

2.3.3.1. Il III governo Moro

2.3.3.2. Un ritorno al monocoloro: il II governo (“di attesa”) Leone

2.3.3.3. I primi tre governi Rumor

2.3.3.4. Colombo I

2.3.4. *Saragat e la politica estera*

2.3.5. *Considerazioni conclusive sulla presidenza Saragat*

## **Capitolo 3 - Gli anni del “compromesso storico”**

### **3.1. Giovanni Leone: un mediatore per presidente (1971-1978)**

#### *3.1.1. L’elezione*

3.1.1.1. Gli anni ’70: crisi politica, economica e sociale

3.1.1.2. L’elezione di Leone

#### *3.1.2. Il “governo elettorale” Andreotti I e il primo scioglimento anticipato delle Camere*

3.1.2.1. Il referendum sul divorzio e la scelta [presidenziale?] di un monocoloro

3.1.2.2. La scelta [partitica] delle elezioni anticipate

#### *3.1.3. Verso il secondo scioglimento anticipato delle Camere: cinque governi in quattro anni*

3.1.3.1. Dal II governo Andreotti al IV governo Moro

3.1.3.2. La legge sull’aborto e lo scioglimento anticipato delle Camere del 1° maggio 1976

### **3.2. Gli anni della “solidarietà nazionale”: inizio e declino**

3.2.1. *Il governo “della non sfiducia” Andreotti III e il governo Andreotti IV*

3.2.2. *Verso la fine della solidarietà nazionale e il referendum sul finanziamento pubblico ai partiti*

### **3.3. Leone nella politica interna e nella politica estera**

### **3.4. Il caso Lockheed e le dimissioni di Leone**

### **3.5. Riflessioni conclusive sul settennato di Giovanni Leone**

## **Capitolo 4 - Il cammino verso il pentapartito**

### **4.1. Sandro Pertini presidente: un “leader morale” nella democrazia pluralistica (1978-1985)**

4.1.1. *Premessa: l’evoluzione del sistema dei partiti*

4.1.2. *L’elezione di Sandro Pertini*

4.1.3. *Il Presidente e le crisi di governo: un settennato di “governi del Presidente”?*

4.1.3.1. La lunga crisi del IV governo Andreotti e la fine del “compromesso storico”:  
il “tentativo di La Malfa” e l’incarico “a tre”

4.1.3.2. Il riavvicinamento ai socialisti e l’avvento del pentapartito: i governi  
Cossiga (I e II), Forlani e Spadolini (I e II)

4.1.3.3. Il breve ritorno alla direzione democristiana e il I governo Craxi

4.1.3.4. Considerazioni conclusive sui “governi di Pertini”

*4.1.4. Il Presidente e il Parlamento*

4.1.4.1. Le crisi “pseudo-parlamentari”

4.1.4.2. Gli scioglimenti anticipati delle Camere

*4.1.5. Politica interna e politica estera*

*4.1.6. Le “esternazioni”*

*4.1.7. Osservazioni conclusive*

## **4.2. Francesco Cossiga e la fine del pentapartito (1985-1992)**

*4.2.1. L’elezione*

*4.2.2 I governi*

4.2.2.1 Craxi I e II: i “mille giorni”

4.2.2.2 Il governo “elettorale” Fanfani VI e il governo “di decantazione” Gorla

4.2.2.3 Il governo De Mita e la “nuova fase” del settennato cossighiano: i governi  
Andreotti VI e VII

*4.2.3. L’ultimo Cossiga*

*4.2.4. Qualche riflessione sulle due fasi della presidenza Cossiga*

## **Capitolo 5 - Cenni conclusivi sulla Prima Repubblica**

## **PARTE II - LA SECONDA REPUBBLICA**

### **Capitolo 6 - Una sorta di bipolarismo**

#### **6.1. Oscar Luigi Scalfaro (1992-1999)**

*6.1.1. L’elezione*

*6.1.2. I governi*

6.1.2.1 Il governo Amato

6.1.2.2 Un tecnico alla presidenza del Consiglio: il governo Ciampi

6.1.2.3 Il governo Berlusconi I

6.1.2.4 Il governo Dini: provenienza tecnica, indicazione politica

6.1.2.5 I governi Prodi I e D'Alema I

6.1.3. *Conclusioni sulla presidenza “della transizione” di Scalfaro*

## **6.2. Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006)**

6.2.1 *L'elezione*

6.2.2 *Brevi cenni sul settennato di Ciampi: i governi all'epoca della stabilizzazione del maggioritario*

## **Capitolo 7 - Verso una Terza Repubblica?**

### **7.1. Giorgio Napolitano (2006-2015)**

7.1.1. *L'elezione*

7.1.2. *I governi*

7.1.2.1 Il governo Prodi II

7.1.2.2 Il fallimento del bipolarismo: dalla maggioranza assoluta del governo Berlusconi IV al governo tecnico di Mario Monti

7.1.2.3 Dai tecnici alle “larghe intese”, via Napolitano-bis: i governi Letta e Renzi

7.1.3. *La presidenza di Giorgio Napolitano: compatibilità con la forma di governo parlamentare?*

## **Conclusioni**

1. “Governi del Presidente”: tentativi definitivi.
2. Si può parlare di “governi del Presidente”?
3. Sulla compatibilità della figura del “governo del Presidente” con la forma di governo parlamentare italiana.





# Introduzione

## 1. Premessa metodologica: schema di lavoro

Gli avvenimenti politico-istituzionali degli ultimi anni hanno determinato un vivace dibattito sulla questione dei cc.dd. “governi del Presidente”, con cui si suole far riferimento ad Esecutivi il cui procedimento di formazione e le cui crisi registrano un interventismo del Presidente della Repubblica superiore a quello richiesto e/o consentito dal dettato costituzionale. Obiettivo del presente elaborato è duplice: fornire un tentativo definitorio della categoria “governi del Presidente”, nonché valutare la compatibilità di questa con la forma di governo parlamentare, soprattutto in considerazione dei recenti sviluppi delle dinamiche politico-istituzionali italiane.

Sulla base di questo presupposto, nel presente lavoro si fornisce una ricostruzione dell’evoluzione della prassi e delle consuetudini costituzionali in merito all’esercizio dei poteri presidenziali nella gestione delle crisi di governo, con particolare riferimento al procedimento di formazione dell’Esecutivo. Come è noto, la forma di governo parlamentare pensata dai Padri Costituenti si è prestata nel corso del tempo a un’ampia gamma di trasformazioni, che hanno condizionato la dinamica dei rapporti tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato<sup>1</sup>.

Dal punto di vista delle fonti utilizzate e del metodo di lavoro seguito, non sono stati presi in considerazione unicamente i contributi della dottrina costituzionalistica, ma si è proceduto altresì alla contestualizzazione storica e sociologica dei periodi considerati. Inoltre, per quanto concerne lo studio dell’*iter* di formazione dei governi, è stata svolta una ricerca presso l’Archivio Storico della Presidenza della Repubblica (ASPR), ove sono stati consultati i fascicoli apprestati dalla Segreteria del Quirinale relativi alle “Crisi di governo” (disponibili fino al 1982), nonché varie raccolte di Rassegne Stampa ordinate per anno.

---

<sup>1</sup> Come è noto ai cultori e agli studiosi del diritto costituzionale, una ricerca che miri ad approfondire la conoscenza della forma di governo, se certamente deve trarre le sue origini da un dettagliato studio della Costituzione, non può tuttavia prescindere dall’analisi del concreto funzionamento degli organi costituzionali. Infatti, il testo costituzionale,

La tesi si presenta articolata in due parti, corrispondenti a due differenti periodi storici (cc.dd. Prima e Seconda Repubblica). Nella prima parte, riguardante la c.d. Prima Repubblica, vengono trattate le presidenze da Enrico De Nicola a Francesco Cossiga. Nella seconda parte, riguardante la c.d. Seconda Repubblica, vengono trattate le presidenze da Oscar Luigi Scalfaro a Sergio Mattarella. Entrambe le parti sono organizzate secondo la medesima struttura, ossia per capitoli, corrispondenti alle principali fasi di evoluzione del sistema politico attraversate nel corso della storia della Repubblica. Questa scelta si giustifica in ragione del fatto che il *modus operandi* del Presidente della Repubblica risulta fortemente condizionato dai mutamenti del contesto politico-istituzionale.

Inoltre, a ogni Capo dello Stato è dedicato un paragrafo (o più paragrafi), ove vengono trattati l'elezione del Presidente, le modalità di formazione dei governi nominati, nonché ulteriori temi la cui disamina è stata ritenuta opportuna allo scopo di fornire una contestualizzazione più adeguata dell'analisi svolta (utilizzo del potere di esternazione e di scioglimento delle Camere, gestione delle attività di politica interna e politica estera, principali avvenimenti dei periodi storici considerati, e così via). La trattazione di questi argomenti consente di fornire un quadro più completo della personalità dei vari presidenti della Repubblica, nonché del tipo di comportamenti da essi tenuti nella prassi. Infatti, è anche attraverso lo studio delle attività "non ufficiali" che si comprende che l'unità dello Stato in una democrazia pluralistica non può che provenire da "una sintesi superiore, da una correlazione o interazione funzionale, cui partecipano tutte le parti politiche, compreso il presidente stesso". La parte delle attività ufficiali, relative alla formazione del governo, allo scioglimento delle Camere, e così via, di cui ci si occuperà prevalentemente nel corso di questa ricerca, è espressione invece "della posizione centrale o cruciale del presidente della repubblica [...]: è il centro comune che tutte le parti politiche devono assumere come punto di riferimento funzionale [...] e come unità di valore e simbolica, al fine di operare, nel loro complesso, come un tutto unitario e globalmente rappresentativo della totalità nazionale"<sup>2</sup>.

## **2. Il dibattito sui poteri presidenziali in Assemblea Costituente**

In seno all'Assemblea Costituente è la Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75) a occuparsi di redigere un progetto di Carta Costituzionale. La Commissione, presieduta da Meuccio Ruini, si suddivide a sua volta in tre sottocommissioni, di cui la seconda, presieduta da Terracini, ha il compito di elaborare la normativa relativa all'organizzazione dei poteri, tra cui quelli del Capo dello Stato. Il dibattito sui poteri presidenziali si focalizza principalmente su due

---

<sup>2</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985, p. 276.

possibili opzioni circa il ruolo che il Capo dello Stato avrebbe dovuto ricoprire: di garanzia dell'unità nazionale o di garanzia dell'unità della maggioranza.

In data 5 settembre 1946, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, la Commissione per la Costituzione opta per l'adozione di una forma di governo parlamentare, da preferirsi tanto alla presidenziale quanto alla direttoriale, e da rifinirsi, tuttavia, "con un sistema dotato di dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". In quest'ottica, la disciplina relativa al Presidente della Repubblica risponde alla scelta di definire un organo che, pur coinvolto nel gioco politico, rimanga neutrale, arbitro, moderatore della dialettica politica. Invero, l'esito di questo fine lavoro di livellamento si sostanzia nella difficoltà di rinvenire una precisa fisionomia della posizione e delle funzioni presidenziali: infatti, "dagli atti della Costituente si desumono anche in tal senso punti fermi; ma essi concorrono piuttosto a stabilire quanto è stato escluso dal disegno costituzionale, che non a definirlo nell'insieme dei suoi aspetti caratterizzanti"<sup>3</sup>.

Di qui l'elasticità della disciplina della figura presidenziale, suscettibile di modellarsi diversamente a seconda del contesto politico-istituzionale in cui opera, ma anche della personalità chiamata a ricoprire il ruolo<sup>4</sup>. E' nello stesso dibattito dell'Assemblea che si perviene all'idea di un Capo dello Stato di garanzia, da intendersi come figura dotata dei poteri necessari e sufficienti a modellarsi su ogni circostanza: "il Costituente [...] aveva finito col lasciare aperta una zona franca e libera da regole di sostanza, in cui l'effettiva distribuzione di compiti e di ruoli si sarebbe venuta spontaneamente modellando sulle esigenze di volta in volta espresse dal sistema politico, e, in ultima analisi, sul tipo di razionalità concretamente imposta dai rapporti di forza"<sup>5</sup>. In breve, i Costituenti hanno optato per un "sistema parlamentare a tutela presidenziale", attribuendo al Capo dello Stato "tutti i poteri necessari per far sì che il sistema sia ben funzionante e per risolvere eventuali situazioni di crisi politica affinché non si trasformino in crisi costituzionali"<sup>6</sup>.

Il Presidente della Repubblica, spiega Ruini, "ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri" e "le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla Costituzione e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e coordinamento che gli è propria"<sup>7</sup>. D'altra parte, il costituente

---

<sup>3</sup> L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 166.

<sup>4</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *Il Quirinale*, Roma, Laterza, 2011, pp. 25-26.

<sup>5</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 45.

<sup>6</sup> A. Baldassarre, G. Scaccia, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, *Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012, p. 28.

<sup>7</sup> Stralci del discorso di Ruini sono riportati in F. Damato, *Il colle più alto*, Milano, SugarCo Edizioni, 1982, pp. 28-29.

Ambrosini rassicura coloro che lamentano gli eccessivi poteri conferiti al Capo dello Stato, spiegando che “egli non può esercitarli di suo proprio arbitrio e da solo”<sup>8</sup>.

In conclusione, tutta la disciplina costituzionale del ruolo del Presidente della Repubblica trova la propria ratio in una sorta di bilanciamento tra l’esigenza di delineare una figura autonoma dal circuito politico e quella di evitare, d’altra parte, il conferimento al Capo dello Stato di poteri tali da consentire un suo sconfinamento nella dialettica politica idoneo a inficiare le caratteristiche della forma di governo parlamentare<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. F. Damato, *op. cit.*, p. 29.

<sup>9</sup> Non a caso, i Costituenti scelgono di garantire l’autonomia del Presidente dalla maggioranza prevedendo che la sua elezione avvenisse soltanto con il supporto di un’ampia maggioranza parlamentare, ma, d’altro canto, prevedono quale forma di tutela dal rischio di ingerenza del Presidente nel circuito politico, e in particolare nelle decisioni prese dalla maggioranza al governo, l’istituto della controfirma ministeriale (cfr. Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 44-45).

# **Parte I**

## **La Prima Repubblica**



# Capitolo 1

## GLI ANNI DEL CENTRISMO DEGASPERIANO

### **1.1. Enrico De Nicola e l'unità nazionale nel progetto costituente (1948)**

#### *1.1.1. Il contesto*

##### 1.1.1.1. Il referendum del 2 giugno e l'Assemblea Costituente

Il 2 giugno 1946, l'89% del popolo italiano si reca alle urne e sceglie la Repubblica (12.182.000 voti) al posto della Monarchia (10.362.000 voti). Nonostante l'esito della consultazione referendaria non sia rimasto estraneo a contestazioni, generate da diverse interpretazioni del decreto luogotenenziale con cui era stato indetto il referendum, il risultato favorevole alla forma di stato repubblicana viene confermato e il 13 giugno Umberto II lascia il Paese<sup>10</sup>.

Il 2 giugno gli italiani eleggono, inoltre, l'Assemblea Costituente, avente il compito di redigere una Costituzione per la neonata Repubblica. I tre maggiori partiti sono la Democrazia cristiana (Dc) con il 35,2% dei voti, il Partito socialista italiano di unità proletaria (Psiup) con il 20,7% dei voti e il Partito comunista italiano (Pci) con il 19% dei voti. Il voto, nettamente favorevole alla Dc, denuncia una parziale sconfitta dei due partiti di sinistra, che attendevano un risultato migliore. Inoltre, il partito socialista, nonostante il discreto risultato, è al suo interno diviso in due correnti: una filocomunista e l'altra autonomista<sup>11</sup>.

L'Assemblea appena formata deve innanzi tutto procedere all'elezione del proprio presidente, di un Capo dello Stato provvisorio, che rimanga in carica fino all'entrata in vigore della Costituzione, e alla formazione di un nuovo governo. Giuseppe Saragat (partito socialista) viene scelto come presidente dell'Assemblea, il 28 giugno Enrico De Nicola viene eletto Capo provvisorio dello Stato,

---

<sup>10</sup> Cfr. A. Barbera – A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 11-23; G. Mammarella – P. Cacace, *Il Quirinale*, Roma, Laterza, 2011, pp. 9-11.

<sup>11</sup> Sulla configurazione tendenzialmente tripolare del multipartitismo italiano in seguito alle elezioni del 1946 cfr. P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia: 1946-1979*, Bologna, Il Mulino, ed. 1993, p. 22.

il 16 luglio viene costituito il secondo<sup>12</sup> governo De Gasperi (Dc, Psiup, Pci, Pri). Il 22 dicembre 1947, l'Assemblea, conclusi i lavori, approva la Carta Costituzionale.

#### 1.1.1.2. Dal tripartito nel II ministero De Gasperi alla *conventio ad excludendum*

Il 10 novembre 1946 in sei grandi città italiane si vota per le amministrative. La consultazione elettorale vede la Dc in forte calo e, d'altro canto, il Pci e i qualunquisti crescere<sup>13</sup>. E' in questo contesto, di forte preoccupazione per i democristiani, che nel gennaio del 1947 De Gasperi parte per gli Stati Uniti. Secondo alcuni, in occasione di quel viaggio cominciano le pressioni di Washington sul Presidente del Consiglio per l'esclusione dei comunisti dalla compagine governativa.

Intanto in Italia, l'11 gennaio 1947, il Psiup – in occasione del XXV Congresso convocato in via straordinaria da Nenni per risolvere gli attriti creatisi nel partito – si scinde in Psi (Partito socialista italiano), guidato da Pietro Nenni, e Psli (Partito socialista dei lavoratori italiani), guidato dall'autonomista Saragat (c.d. scissione di Palazzo Barberini). Questa scissione, viene osservato a posteriori, non gioverà al partito socialista: infatti, il Psi sarà costretto al rafforzamento del legame con il partito comunista, con scarsi risultati; il Psli (poi Psdi), invece, in un primo momento passato all'opposizione, diventa una sorta di appendice della democrazia cristiana senza riuscire ad acquisire una propria forza autonoma<sup>14</sup>.

De Gasperi, al rientro dagli Stati Uniti, preso atto della scissione, che determina le dimissioni di Saragat dalla presidenza della Costituente e di Nenni da ministro degli Esteri, si vede costretto a dimettersi, ma il nuovo governo riproduce sostanzialmente la composizione tripartitica originaria (Dc-Pci-Psi), con il passaggio all'opposizione della corrente saragatiana. Tuttavia, ormai, gli equilibri del tripartito sono spezzati. Il 12 marzo 1947 Truman annuncia davanti al Congresso degli Stati Uniti l'inizio della guerra fredda, pronunciando un discorso programmatico (c.d. dottrina Truman) da cui emerge lo scopo di contenimento delle mire espansionistiche dell'URSS. Da questo momento in poi, la "cortina di ferro" che divide l'Europa occidentale da quella orientale influenza e determina in Italia la vita di partito e le scelte politiche, rendendo ineludibile una "scelta di campo", lo schieramento in una direzione o nell'altra<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> In occasione delle amministrative a Roma e Napoli, Pci e Psiup si presentano con una lista unificata ("Blocco del popolo"), scatenando una forte critica di Saragat che accusa la direzione del partito di appiattirsi sulle posizioni del partito comunista. E' questo l'episodio scatenante che determina la convocazione straordinaria del Congresso socialista in occasione del quale ha luogo la "scissione di Palazzo Barberini". Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>14</sup> Cfr., diffusamente, G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 120-128.

<sup>15</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 118-120.



A ciò si aggiunge, poco tempo dopo, l'ulteriore fallimento elettorale della Dc alle elezioni regionali in Sicilia, che suggella definitivamente lo svantaggio che la convivenza ministeriale con il partito comunista arreca ai democristiani.

Tale concatenazione di avvenimenti, insieme con altri campanelli di allarme, determina in De Gasperi la decisione di dimettersi, il 13 maggio. Dopo due tentativi di missioni esplorative falliti (Nitti e Orlando), De Gasperi viene reincaricato: il 30 maggio nasce così il IV ministero De Gasperi, in una rinnovata formula quadripartita (Dc, Psli, Pri, Pli) che respinge l'idea, promossa dalla corrente dossettiana della Dc, di una esclusione dei partiti laici di centro dalla compagine governativa: è l'inizio dell'esperienza centrista<sup>16</sup>.

### 1.1.1.3. USA e URSS, due potenze in crescita: il piano Marshall e il Cominform

Mentre l'Italia vive le proprie divisioni interne, sul fronte internazionale le potenze occidentali (Stati Uniti) e orientale (URSS) studiano gli strumenti più efficaci per il mantenimento e la crescita della propria egemonia.

Gli Stati Uniti, potenza economica indiscussa, hanno interesse ad aiutare gli europei a uscire dalla crisi del dopoguerra il più velocemente possibile per ampliare il mercato e creare alleanze contro il regime comunista. Nasce su queste basi il piano Marshall, annunciato il 5 giugno 1947: il progetto deve il nome al Segretario di Stato statunitense e prevede un accordo tra gli Stati Uniti e i paesi europei con cui i primi si impegnano in una campagna prestabilita di aiuti economici ai secondi. Al piano Marshall aderirà la maggior parte dei paesi dell'occidente europeo<sup>17</sup>.

Intanto, nei paesi dell'Europa orientale si procede nella direzione dell'affermazione del totalitarismo comunista. Nasce in questo contesto, il 5 ottobre 1947, il Cominform (Ufficio di informazione dei partiti comunisti e laburisti), un'organizzazione volta allo scambio di informazioni tra i partiti comunisti dei vari paesi europei, incluso il partito comunista italiano.

### 1.1.2. De Nicola agli albori delle prassi presidenziali

Enrico De Nicola, giurista napoletano di 69 anni, viene eletto Capo provvisorio dello Stato dall'Assemblea Costituente il 28 giugno 1946 con 396 voti su 501 votanti<sup>18</sup>. Egli diviene Presidente

---

<sup>16</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 18-20; A. Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013, pp. 5-6. Sugli incarichi di Nitti e Orlando, cfr. P. Guzzanti, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola a Cossiga*, Bari, Laterza, 1992, pp. 25-26.

<sup>17</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>18</sup> Enrico De Nicola nasce a Napoli il 9 novembre 1877. Impegnato dapprima nel settore giornalistico, diventa uno dei più affermati avvocati penalisti in Italia. Si dedica alla vita politica, ricoprendo vari ruoli (da ultimo quello di Presidente della Camera dei Deputati tra il 1920 e il 1924) e si ritira negli anni del fascismo. E' componente della Consulta Nazionale, l'assemblea legislativa provvisoria, istituita nel 1945 dopo la fine della seconda guerra mondiale, allo scopo

della Repubblica, a norma della prima disposizione transitoria e finale della Costituzione, il 1° gennaio 1948.

La scelta di De Nicola è frutto di accordo politico dei “tre grandi”<sup>19</sup> (De Gasperi, Togliatti e Nenni): dopo le polemiche insorte a seguito dell’esito della consultazione referendaria, si ritiene necessario indicare un monarchico, per non scontentare eccessivamente quella (grossa) fetta di popolazione (e, quindi, di elettorato) che il 2 giugno ha optato per la monarchia. Infatti, da un lato, è interesse della Dc non perdere i voti ottenuti in occasione dell’elezione della Costituente e, dall’altro lato, le sinistre non ritengono conveniente minare l’equilibrio, volto alla formazione di un governo di unità nazionale, cui si era pervenuti in occasione del patto di Salerno. In quest’ottica, De Nicola si profila fin da subito quale Capo dello Stato dell’unità nazionale, da intendersi quale unità perseguita nella prospettiva dell’approvazione del testo costituzionale e, in quanto tale, provvisoria<sup>20</sup>. Il significato dell’elezione di De Nicola emerge, peraltro, dallo stesso discorso di insediamento, inviato all’Assemblea dal neo eletto Capo dello Stato e letto dal presidente Saragat: “dobbiamo avere la coscienza dell’unica forza di cui disponiamo: della nostra infrangibile unione [...] I partiti [...] dovranno procedere, nelle lotte per il fine comune del pubblico bene, secondo il monito di un grande stratega: << Marciare divisi per combattere uniti >>”<sup>21</sup>.

Appena insediato, il primo compito del Presidente è procedere alla formazione del nuovo governo. Nascono in questa sede le prime prassi presidenziali, destinate a radicarsi al punto da essere definite da alcuni consuetudini costituzionali. Nel primo periodo del suo mandato, De Nicola “veste i panni di un legislatore senza leggi”, in quanto manca una Costituzione che ne definisca le modalità di azione<sup>22</sup>. E’ De Nicola che dà inizio alla prassi delle consultazioni presidenziali, volte a individuare la personalità da incaricare alla formazione del nuovo governo: tale prassi viene peraltro affinata dal Presidente nel corso dei 22 mesi di carica, in occasione della risoluzione delle due crisi di governo De Gasperi sopra richiamate (gennaio 1947 e maggio 1947). Per la formazione del secondo governo De Gasperi (il primo della Repubblica), il Capo dello Stato riceve, nell’ordine: il Presidente del Consiglio (De Gasperi), il presidente dell’Assemblea (Saragat), l’ex presidente della Camera (Orlando), l’ex presidente della Consulta 1.(Sforza). Nella soluzione delle crisi successive, le consultazioni vedono convocati ulteriori soggetti istituzionali, tutti appartenenti al mondo

---

di fare le veci del parlamento fino alle elezioni politiche, che si tennero il 2 giugno 1946. Terminato il mandato presidenziale, De Nicola ricopre la carica di Presidente del Senato e, successivamente, di Presidente della Corte Costituzionale. Muore il 1° ottobre 1959 ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>19</sup> L’espressione è usata dallo stesso Nenni, in P. Nenni, “*Tempo di Guerra fredda-Diari di Pietro Nenni*”, Roma, SugarCo, 1981, 28 giugno 1946, p. 236.

<sup>20</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985, pp. 25-32; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp.11 ss.

<sup>21</sup> Il messaggio integrale all’Assemblea è riportato in F. Damato, *Il colle più alto*, Milano, SugarCo Edizioni,1982, pp.165-167.

<sup>22</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 17.

parlamentare, tra cui i presidenti dei gruppi parlamentari<sup>23</sup>. De Nicola, inoltre, effettua qualche tentativo di intervento anche nella definizione della compagine ministeriale, da un lato, opponendosi invano alla nomina di Guido Gonella (Dc) alla carica di ministro della Pubblica Istruzione in quanto ritiene che la responsabilità di tale dicastero debba essere affidata a un laico, dall'altro lato inducendo Nenni a rimandare la sua candidatura a ministro degli Esteri per lasciare a De Gasperi la direzione delle trattative per la pace<sup>24</sup>. Tuttavia, il primo Presidente si muove sempre con discrezione, limitandosi a suggerimenti, senza effettuare pressioni. Come spiega Nenni, egli “servirà la Repubblica lealmente, ma la servirà debolmente con l'animo di un giurista e non di un politico”<sup>25</sup>.

## 1.2. Luigi Einaudi, il Presidente della maggioranza (1948-1955)

### 1.2.1. L'elezione di Luigi Einaudi, l'uomo di De Gasperi

#### 1.2.1.1. Antefatto: la vittoria della Dc alle elezioni del 18 aprile

Forti dei risultati conseguiti l'anno precedente alle amministrative e regionali, il 23 gennaio 1948, il Pci di Togliatti e il Psi di Nenni costituiscono il Fronte democratico popolare, un'alleanza sancita allo scopo di affrontare compatti i democristiani alle imminenti elezioni politiche del 18 aprile.

Dal canto suo, la Dc è affiancata dalle liste dei partiti laici di centro: il Blocco nazionale della libertà, costituito da liberali e qualunquisti, l'Unione socialista (socialdemocratici e altri socialisti non appartenenti al Fronte) e il Pri. La Dc si presenta alle consultazioni, peraltro, con il favore dell'ambiente ecclesiastico, che teme una vittoria del Fronte, a maggior ragione dopo il colpo di Stato con cui in Cecoslovacchia si era instaurato il regime comunista.

A destra, competono invece il Movimento sociale italiano e il Partito nazionale monarchico.

Il “blocco del popolo” non raggiunge il risultato sperato: il 18 aprile la Democrazia cristiana vince con il 48,5% dei voti alla Camera (pari a 305 seggi su 574) e il 48,1% al Senato (pari a 131 seggi su 237), mentre al Fronte spetta soltanto il 31% (183 seggi alla Camera, 72 al Senato, peraltro distribuiti con un netto svantaggio per i socialisti)<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>24</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 18. Sulla ritrosia di De Nicola a firmare il trattato di Pace, in quanto svantaggioso per il Paese, cfr. *ibidem*, pp. 21-23 e P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>25</sup> P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 28 giugno 1946, p. 236.

<sup>26</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 32-33; A. Gigliotti, *op. cit.*, pp. 4 ss.

Si ricorda che le elezioni si svolgono con il sistema elettorale di tipo proporzionale introdotto con decreto legislativo luogotenziale n. 74 del 10 marzo 1946 per l'elezione della Costituente. Tale sistema elettorale viene recepito come legge elettorale per la Camera dei deputati con legge n. 6 del 20 gennaio 1948. La legge elettorale del Senato, anch'essa disciplinante un sistema proporzionale, sebbene con qualche correttivo in senso maggioritario, è invece disciplinata dalla legge n. 29 del 6 febbraio 1948.

### 1.2.1.2. La [apparentemente] facile scelta (di De Gasperi) e la difficile elezione di Luigi Einaudi

L'esito delle consultazioni elettorali determina un mutamento radicale del contesto politico: la Dc dimostra di essere un partito in grado di raccogliere consensi diffusi senza l'apporto delle sinistre e non si rende quindi più necessaria una presidenza rappresentativa dell'unità nazionale (e politica), che aveva giustificato la candidatura di De Nicola due anni prima. Dal nuovo Presidente non ci si aspetta più un'attività di mediatore imparziale, garante dell'unità della Nazione, bensì una partecipazione al "processo di unificazione maggioritaria"<sup>27</sup>. De Nicola, del resto, non è la persona adatta a ricoprire tale ruolo, considerati l'imparzialità e il rigore da giurista con cui ha esercitato le sue funzioni, in linea con la funzione prettamente garantista cui il Capo provvisorio dello Stato era preposto (si ricordano in questo senso, a titolo esemplificativo, il tentativo di dissuadere De Gasperi dall'affidare il ministero della Pubblica Istruzione a un democristiano, le retrosie a firmare il trattato di pace, considerato troppo svantaggioso per l'Italia, ecc.)<sup>28</sup>.

Per questi motivi, i candidati presentati dalla Dc per la presidenza della Repubblica sono due uomini di governo nel IV ministero De Gasperi: Carlo Sforza (ministro degli esteri) e Luigi Einaudi (ministro del bilancio). Fallito il tentativo di elezione del primo, ritiratosi a causa delle spaccature interne al partito e del rifiuto di De Gasperi a un accordo con Saragat, la Dc porta avanti il secondo<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> L'efficace espressione è di A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 36. Per una approfondita analisi del significato dell'elezione di Einaudi, cfr. diffusamente *ibidem*, pp. 33 ss.

<sup>28</sup> Per un elenco più esaustivo dei molteplici episodi in cui De Nicola ha occasione di dimostrare il proprio rigore, cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>29</sup> Sulle spaccature interne al partito, e in particolare sul ruolo che Amintore Fanfani, dossettiano, riveste nella mancata elezione di Sforza, candidato non gradito perché anticomunista e filo-americano, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 42 ss., il quale ritiene che la ribellione di Fanfani alle direttive di partito sia precursore delle spaccature che di lì a qualche anno avrebbero portato alla formazione di due correnti democristiane contrapposte, una a favore dell'integrazione con i socialisti (sostenuta da Fanfani e dal successore di Einaudi alla presidenza della Repubblica, Gronchi), l'altra interessata a mantenere lo *status quo*. Sul fallimento della candidatura di Sforza e sulla scelta di Einaudi cfr., diffusamente, V. Gorresio, *Il sesto presidente*, Milano, Rizzoli, 1972, pp. 21 ss.

Luigi Einaudi nasce a Carrù (Cuneo) il 24 marzo 1874. Laureato in giurisprudenza, è redattore de "La Stampa" e del "Corriere della Sera" fino al 1926, corrispondente di "The Economist" e direttore di due riviste. Nel periodo fascista abbandona l'attività giornalistica. Professore presso l'Università di Torino e presso l'Università Bocconi, è autore di numerose pubblicazioni. Inoltre, da proprietario terriero, si dedica alla conduzione della propria azienda agricola. E' componente prima della Consulta Nazionale, poi della Costituente. Promuovendo come ministro una serie di provvedimenti volti a una ripresa economica all'insegna dell'economia liberista, contribuisce a una forte riduzione dell'inflazione, giovando non poco alla popolarità del governo De Gasperi. Non a caso, quindi, sin dalla vittoria del 18 aprile, De Gasperi sonda la generica disponibilità di Einaudi a una collaborazione con il ministero. Fornendo una risposta affermativa, Einaudi elenca una serie di condizioni di politica economica e sociale cui sottopone l'accettazione della collaborazione, ponendo le premesse di quello che sarebbe stato, effettivamente, un settennato caratterizzato dal tentativo di fornire opinioni e suggerimenti, spesso non richiesti, sulle politiche governative. Muore il 30 ottobre 1961. (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 35-39; [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Dalla spaccatura democristiana tenta di trarre vantaggio il partito comunista, che si propone di votare per Einaudi allo scopo di privare la sua elezione del significato di promozione e arroccamento della maggioranza: se il Presidente viene eletto anche grazie al sostegno della sinistra, non è più il presidente della Dc. Per raggiungere questo risultato è necessario ai comunisti votare Einaudi al terzo scrutinio, ossia quando il *quorum* è ancora di 2/3 e il loro apporto quindi indispensabile per un'elezione. Questo tentativo tuttavia fallisce perché i democristiani rifiutano di concedere ai gruppi (e quindi ai comunisti) una sospensione dei lavori per consultarsi: il diniego della democrazia cristiana a una partecipazione delle sinistre al supporto del proprio candidato suggella così in maniera inequivocabile il significato dell'elezione. L'11 maggio 1948, al quarto scrutinio, Einaudi viene eletto con 518 voti su 872<sup>30</sup>.

### *1.2.2. Il contesto: soggetti e avvenimenti nel settennato di Einaudi*

#### 2.2.1. Gli ultimi anni del centrismo: le crisi dei governi De Gasperi

Subito dopo l'elezione del Capo dello Stato, De Gasperi si dimette. Einaudi respinge le dimissioni, senza procedere a consultazioni: De Gasperi si limita quindi a un rimpasto governativo, modificando soltanto in parte la compagine ministeriale da presentare alle camere per il voto di fiducia e costituendo il 23 maggio il suo V ministero. E' in questa occasione che per la prima volta vengono nominati dei Vicepresidenti del Consiglio e dei ministri senza portafoglio. Per la prima volta, inoltre, il conferimento della fiducia al governo dalla Camera dei deputati avviene non mediante la presentazione di un ordine del giorno, come era avvenuto nei primi anni della Repubblica, conformemente a una prassi statutaria, bensì con una mozione di fiducia, come prescritto dall'art. 94 r.C.<sup>31</sup>.

Il 31 ottobre 1949 i ministri e i sottosegretari socialdemocratici rassegnano le dimissioni dal governo a seguito di una delibera approvata dalla direzione del Psli. La Dc, smentendo le voci sulla possibilità di costituire un monocolore, rimane fedele alla precedente coalizione governativa: De Gasperi si limita ad affidare ad *interim* gli incarichi dei dicasteri lasciati dai socialdemocratici, rimandando il rimpasto a gennaio, dopo il Congresso del Psli<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 39-43; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 39-40; P. Nenni, *op. cit.*, 10 e 11 maggio 1948, p. 429.

<sup>31</sup> Cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 12-22 maggio 1948, pp. 429-432. Sul dibattito in aula circa la legittimità della nomina dei Vicepresidenti del Consiglio e dei ministri senza portafoglio, perché organi non previsti in Costituzione, e il mancato rinnovato giuramento dei ministri che avevano già giurato nelle mani di Einaudi, cfr. A. Gigliotti, *op. cit.*, pp. 9-11.

<sup>32</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 3; P. Nenni, *op. cit.*, 22 novembre 1949, p. 495.

Nel novembre del 1949, intanto, nasce un terzo partito socialista, il Partito socialista unitario (Psu), frutto della confluenza dei secessionisti del Psi di Romita, dell'Unione dei socialisti e della corrente di sinistra del Psli di Saragat<sup>33</sup>.

La crisi del V ministero De Gasperi si apre molto presto, con le dimissioni, l'11 gennaio 1950, di tutti i membri del governo. La necessità di un chiarimento politico, come anticipato, si era già manifestata in seguito all'uscita dei socialdemocratici dalla compagine governativa. Tuttavia, i tempi si stringono a causa dell'urgenza di una convocazione straordinaria delle Camere a seguito di alcuni sanguinosi scontri avvenuti a Modena tra forze dell'ordine e operai in sciopero. Nonostante alcuni tentativi in senso opposto operati dai socialisti, Einaudi, ligio alla propria volontà di attenersi strettamente alle indicazioni dei gruppi parlamentari di maggioranza, incarica nuovamente De Gasperi, il quale costituisce il proprio VI ministero composto da democristiani, socialdemocratici e repubblicani<sup>34</sup>.

Il VI ministero De Gasperi non ha tuttavia vita facile: infatti, l'11 marzo 1951, Psi e Psu giungono a un accordo (c.d Saragat-Romita) per la costituzione di un nuovo partito unificato, con l'intesa che, una volta proclamata l'unificazione (fissata per il 1° maggio), il nuovo partito socialista si sarebbe collocato non più nella compagine governativa, bensì all'opposizione. In data 4 aprile i ministri e i sottosegretari socialdemocratici si dimettono, sottolineando, tuttavia, che tale scelta non deve ricondursi a una diversità di opinioni rispetto alla linea politica governativa, bensì nella necessità di riunire i socialisti democratici italiani, ossia a un "fatto interno al partito"<sup>35</sup>. De Gasperi, scartata la possibilità di aprire una crisi di governo, si limita a sostituire i ministri dimissionari con un rimpasto. In data 1° maggio nasce il nuovo partito socialista (Psdi), guidato da Saragat<sup>36</sup>. Molto presto, tuttavia, si apre una vera e propria crisi del ministero De Gasperi, causata dai risultati delle prime elezioni amministrative, tenutesi tra maggio e giugno, e dalle critiche mosse da alcune correnti della maggioranza alle politiche governative in materia economica. Sul punto, alcune indiscrezioni vedono schierarsi anche il Capo dello Stato, che in un colloquio con De Gasperi avrebbe espresso opinione favorevole alla "linea" di Pella, ministro del bilancio<sup>37</sup>. La situazione precipita quando il 14 luglio il Comitato direttivo del gruppo parlamentare Dc presso la

---

<sup>33</sup> Cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 20 novembre 1949, nota 7, p. 495.

<sup>34</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 4; F. Damato, *op. cit.*, pp. 43-44; P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 9-13 gennaio 1950, pp. 501-502.

<sup>35</sup> I ministri dimissionari rivolgono una lettera di questo tenore al Presidente del Consiglio. Il testo della lettera è riportato in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 5.

<sup>36</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 4 e 5. Sul cambiamento che le dimissioni della componente socialista comporta rispetto alla "formula del 18 aprile" e sulla necessità di aprire una crisi di governo, cfr., tra gli altri, *La crisi del VI Gabinetto De Gasperi aperta dalle dimissioni dei tre Ministri del Psli*, in *Il Paese*, 5 aprile 1951, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 4.

<sup>37</sup> Cfr. *In difesa della politica del Tesoro aperta in frammentazione del Presidente Einaudi?*, in "Il Popolo di Roma", 30 giugno 1951.

Camera dei deputati si riunisce e con una votazione la corrente dossettiana e alcuni esponenti del centro mettono in minoranza (10 voti contro 6) la politica economico-finanziaria di Pella. Nonostante tale votazione venga in parte temperata da alcune dichiarazioni del Comitato direttivo del gruppo parlamentare Dc al Senato, che evidenzia la mera opportunità di un rimpasto, ma non di una crisi, Pella si dimette. Il 16 luglio De Gasperi si dimette. Seguono le usuali consultazioni del Capo dello Stato, che incarica nuovamente il Presidente dimissionario. In data 26 luglio 1951 si costituisce il VII ministero De Gasperi, costituito da democristiani e repubblicani<sup>38</sup>.

#### 1.2.2.2. I primi passi verso la collaborazione internazionale

I primi anni della Repubblica sono anche quelli in cui si formano le basi per una collaborazione a livello internazionale ed europeo. Tale fattore non può essere sottovalutato, se si considera quanto le decisioni assunte a livello sovranazionale siano con il passare del tempo diventate sempre più rilevanti nella politica interna. Per completezza, è dunque opportuno richiamare i momenti più importanti del percorso in questa direzione.

Sul piano internazionale, si ricorda la firma del Patto Atlantico, il 4 aprile 1949 a Washington, istitutivo della NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), che, suggellando lo schieramento dell'Italia al fianco degli USA, determina un irrigidimento dei rapporti con l'URSS. Inevitabilmente, soprattutto a partire da questo momento, qualunque partito, organizzazione o associazione viene caratterizzato sulla base della sua impostazione filo-americana o filo-comunista. Con la firma del Patto Atlantico, anche la Chiesa si schiera definitivamente: Pio XII scomunica i comunisti<sup>39</sup>.

Sul fronte europeo, la prima forma di collaborazione nel dopoguerra è caratterizzata dall'istituzione dell'Oece (Organizzazione per la cooperazione economica europea), volta a monitorare lo smistamento degli aiuti americani previsti dal Piano Marshall e a favorire, come si evince dal nome stesso, la collaborazione tra paesi europei. Inoltre, nella direzione di una maggiore integrazione dei valori europei, il 5 maggio 1949 viene fondato il Consiglio d'Europa. Infine, si ricordano i primi passi verso l'integrazione economica, che pongono le basi per la costituzione dell'Unione Europea. Già il 18 aprile 1951 a Parigi viene firmata l'istituzione della Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Quasi un anno dopo, il 27 maggio 1952, viene firmato il trattato per l'istituzione della Ced (Comunità europea di difesa), la cui approvazione viene tuttavia bloccata dal rifiuto di adesione dell'Assemblea francese.

---

<sup>38</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 5.

<sup>39</sup> Cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 66-67.

### 1.2.2.3. La c.d. “legge-truffa”

Le elezioni amministrative del 27 maggio 1952, sull'onda di quelle del 1951, configurano una tendenza al mutamento del quadro politico, con una forte ascesa delle destre, una tenuta delle sinistre e un lieve declino della Dc. E' in questo clima, di scoramento e timore per le politiche previste per il 1953, che nasce nella Dc degasperiana l'idea di cambiare legge elettorale, da modificarsi mediante l'inserimento di un premio di maggioranza. Nonostante la forte opposizione delle altre forze politiche, tanto di destra quanto di sinistra, il disegno di legge c.d. Scelba (ribattezzato “legge truffa” dalle sinistre) viene approvato dal Consiglio dei ministri il 18 ottobre 1952: il disegno consta di un unico articolo, che attribuisce 385 seggi (successivamente ridotti a 380) della Camera dei deputati alla lista o gruppo di liste che raggiunga il 50% più uno dei voti validi.

La votazione in Parlamento si caratterizza fin da subito per un marcato ostruzionismo parlamentare, talvolta sostanziatosi in forzature nell'interpretazione dei regolamenti parlamentari<sup>40</sup>. Il governo si vede costretto a porre la questione di fiducia sul disegno di legge, che viene approvato alla Camera il 21 gennaio 1953<sup>41</sup>. Il 29 marzo, in un contesto di tumulto che impedisce di seguire appropriatamente lo svolgimento dei lavori, e in assenza delle sinistre, il presidente dell'aula Ruini indice la votazione per appello nominale e proclama il risultato, determinando l'approvazione della legge Scelba. Einaudi, nonostante le proteste e le richieste delle sinistre di esercitare il potere di rinvio di cui all'art. 74 Cost., il 31 marzo promulga la legge (n. 148 del 1953), dando rilevanza ai dati formali della ricezione del messaggio dei Presidenti delle Camere e del principio degli *interna corporis acta*. Inoltre, egli decide, in linea con la volontà di De Gasperi, di sciogliere anche il Senato, che sarebbe scaduto un anno dopo. Ufficialmente, tale decisione è presa per dare al popolo italiano la possibilità di dare una configurazione omogenea alle nuove camere sulla base della riformata legge elettorale. In realtà, non è altro che un *escamotage* politico volto, da un lato, a evitare ulteriori discussioni in Senato sul comportamento tenuto da Ruini, dall'altro, a offrire alla Dc la possibilità di una vittoria elettorale a tutto tondo con il ripristino di un Senato più incline alle linee governative<sup>42</sup>.

Il 7 giugno 1953 il popolo italiano vota con la legge truffa e il risultato elettorale denota la disfatta della Dc, che rispetto al 1948 prende due milioni di voti in meno, scendendo dal 48% al 40% e accaparrandosi 261 seggi alla Camera, contro i 305 di prima. Anche gli altri apparentati

---

<sup>40</sup> Per una cronaca dettagliata degli scontri in aula cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 20 novembre, 9 dicembre, 18 dicembre 1952, 3 gennaio 1953, pp. 552-553; 555-557; 561-562. Nenni fornisce un calendario preciso dell'ostruzionismo, effettuato “dal 21 ottobre al 3 dicembre in commissione, dal 7 dicembre al 21 gennaio in aula” (P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 21 gennaio 1953, p. 565).

<sup>41</sup> Cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 21 gennaio 1953, pp. 564-565.

<sup>42</sup> Cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 29 e 30 marzo 1953, pp. 569-571; F. Damato, *op. cit.*, pp. 44-45; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 50-51; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 52-53 e 55-56.



(socialdemocratici, liberali e repubblicani) calano: in sostanza, la legge truffa non scatta per uno scarto di pochissimi punti, in quanto gli apparentati ottengono il 49,5% dei voti contro il 50,1% necessario per ottenere il premio di maggioranza. D'altro canto, crescono i socialcomunisti, con una netta maggioranza di voti ai comunisti di Togliatti (il 22,6%) rispetto a quelli dati ai socialisti di Nenni (il 12,7%). I due schieramenti, comunque, si erano presentati alle elezioni con liste separate. Inoltre, una grossa fetta di voti, come avvenuto anche in occasione delle amministrative, va alle destre<sup>43</sup>.

#### 1.2.2.4. Il governo Pella come primo governo del Presidente?

Dopo la tornata elettorale del 7 giugno, il Capo dello Stato, essendosi riservato sulle dimissioni presentate dal Presidente del Consiglio ed avendo effettuato le consultazioni di rito, affida a De Gasperi l'incarico "di sondare in contatti con i rappresentanti delle varie forze parlamentari gli orientamenti rispetto ad un programma di governo". In realtà, l'intenzione di Einaudi è incaricare direttamente De Gasperi, ma quest'ultimo ritiene più opportuno consultarsi con le forze parlamentari allo scopo non di effettuare trattative, bensì di ricercare "impressioni" sul quadro politico da riferire al Capo dello Stato<sup>44</sup>. Sondati gli umori delle forze politiche, De Gasperi accerta che non esistono elementi tali da garantire la presenza di una maggioranza precostituita idonea a supportare un governo stabile e chiede al Presidente di designare qualcun altro. Ciononostante, Einaudi conferisce l'incarico a De Gasperi, che accetta con riserva<sup>45</sup>. Il 16 luglio viene costituito l'VIII ministero De Gasperi, composto da soli democristiani. Tuttavia, il 28 luglio la Camera nega la fiducia al governo, con 282 voti contro e 263 a favore<sup>46</sup>. E' un momento di grande cambiamento nel sistema politico italiano: si procede contemporaneamente verso il declino del centrismo, ma anche verso l'allentamento del legame tra socialisti e comunisti e l'ascesa di questi ultimi al ruolo di maggiore partito di opposizione.

Dopo un primo incarico a Piccioni, non andato in porto, viene scelto Giuseppe Pella. Da subito, si capisce che "l'incarico [viene] assegnato in circostanze inedite"<sup>47</sup>, ossia senza passare per la consueta prassi delle consultazioni: è Einaudi ad affermare, a tal proposito, che "la Costituzione non parla di consultazioni e si affida al criterio del capo dello Stato, e il [mio] criterio mi dice che in questo momento quello che è necessario è un governo"<sup>48</sup>. Il governo Pella, gradito ai monarchici,

---

<sup>43</sup> Cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1981, 10 e 14 giugno 1953, pp. 581-583; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>44</sup> Cfr. Dichiarazione di De Gasperi del 3 luglio 1953, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 6.

<sup>45</sup> Cfr. Comunicato diramato dai giornalisti presenti al Quirinale in data 7 luglio 1953, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 6.

<sup>46</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 6.

<sup>47</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 53.

<sup>48</sup> Einaudi è citato in G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 53.

nasce di fatto per far fronte a una situazione di *impasse* e viene accettato dalla Dc più che altro per il timore, in caso contrario, di perdere la Presidenza del Consiglio o di dover tornare a nuove elezioni. Non a caso, dunque, quello di Pella si configura come governo transitorio, di “amministrazione” e, soprattutto, come “governo del Presidente”. Tali connotazioni emergono, in particolare, in occasione del discorso programmatico di Pella al Senato, in vista del voto di fiducia: “il signor Presidente della Repubblica mi ha affidato l’incarico di costituire un governo per affrontare e risolvere i problemi fondamentali del particolare periodo di transizione e porre le premesse tecniche perché altri problemi possano essere consapevolmente affrontati dal governo, il quale avrà la responsabilità dell’Esecutivo, superato il periodo di transizione”<sup>49</sup>. Sulla base di queste premesse, tra il 22 e il 24 agosto 1953, il governo Pella, monocolore Dc, ottiene la fiducia al Senato e alla Camera con un’ampia maggioranza.

Il governo Pella, nato come governo quasi apolitico, conquista presto i consensi degli italiani, grazie all’interesse e all’attivismo manifestato in relazione alla vicenda di Trieste<sup>50</sup>. D’altro canto, perde ben presto il favore dei democristiani - da cui viene definito “governo amico”, a sottolinearne la non appartenenza alle idee di partito - a causa dei forti consensi di destra che la vicenda di Trieste gli porta. Quando Pella manifesta l’intenzione di nominare come ministro dell’Agricoltura Salvatore Aldisio, gradito ai latifondisti siciliani, la Dc, mediante un ordine del giorno presentato dai comitati direttivi dei gruppi parlamentari, pone il proprio veto alla nomina, sottolineando la necessità di scegliere una personalità che assicurasse la continuità della politica agraria della democrazia cristiana. Pella, non volendo piegarsi alle indicazioni del partito circa la scelta del ministro, si dimette (5 gennaio 1954). Einaudi lamenta l’irregolarità del comportamento dei democristiani, evidenziando, in una nota verbale ai capigruppo Ceschi e Moro, che il veto posto a Pella circa la scelta del ministro da incaricare non ha ragion d’essere, essendo esclusiva prerogativa del Presidente del Consiglio scegliere i ministri, ai sensi dell’art. 92 della Costituzione: infatti, sebbene il Presidente del Consiglio acquisisca pareri dai parlamentari circa la composizione della compagine ministeriale, “tutto sarà oggetto di mediazione da parte della persona incaricata; ed ogni voce [...] confluirà a determinare le proposte che egli presenterà al Presidente della Repubblica”. Al contrario, avendo la Dc posto il Presidente del Consiglio davanti a una “esclusiva”, “la proposta che il primo ministro stesso avrebbe poi presentato al Presidente della Repubblica non era più la ‘sua’ proposta ma una proposta condizionata da una esclusiva pronunciata da chi la Costituzione non

---

<sup>49</sup> Comunicazioni del Governo, Senato della Repubblica, IX Seduta, mercoledì 19 agosto 1953, p. 114. Per il testo completo del discorso programmatico e del resoconto tipografico della seduta, nonché per la cronologia dettagliata dei vari tentativi di incarico seguiti alle elezioni del 7 giugno, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 7.

<sup>50</sup> Per un approfondimento sulla presa di posizione di Pella, ma anche di Einaudi, nella vicenda di Trieste, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 54-56.

delega a siffatto ufficio”<sup>51</sup>. Parte della Dc avrebbe voluto Amintore Fanfani alla Presidenza del Consiglio, ma Einaudi, dopo una serie di consultazioni, quasi a sottolineare la propria convinzione che la crisi di governo fosse stata determinata da ingerenze partitiche non costituzionalmente corrette e onde evitare di dare l’impressione di aver “tacitamente preso atto”<sup>52</sup> della creazione di un pericoloso precedente, offre nuovamente l’incarico a Pella, il quale tuttavia rifiuta. Il Capo dello Stato incarica quindi Fanfani, il cui governo monocoloro tuttavia non ottiene la fiducia. E’ quindi la volta di Mario Scelba, che nel febbraio 1954 riesce a formare un governo di coalizione tra democristiani, socialdemocratici e liberali<sup>53</sup>.

### *1.2.3. La linea Einaudi: l’interpretazione del dettato costituzionale tra rigore formale e ottica “maggioritaria”*

Einaudi è al tempo stesso un Presidente “interventista” e rigido interprete del dettato costituzionale. D’altra parte, la maggioranza democristiana, che ne ha voluto e legittimato l’elezione, è intenzionata a porsi quale unica istanza dell’interesse pubblico e mantiene una *leadership* incontrastata per quasi tutto il settennato di Einaudi, impedendo lo sviluppo di prassi caratterizzate da quell’autonomia che i Costituenti avevano voluto attribuire al ruolo del Capo dello Stato<sup>54</sup>. Non è un caso, dunque, che gli interventi più “autonomistici” del Capo dello Stato si riconducano agli ultimi due anni del suo settennato, quando ormai la *leadership* degasperiana è tramontata e regna l’incertezza nel sistema politico.

Einaudi, comunque, è descritto come un Presidente molto legato al rigore e alle forme. In tutto l’arco del settennato, esercita le prerogative che gli sono attribuite dal dettato costituzionale, non volendo rinunciare a nessuna di esse, nonostante i tentativi di ingerenza politica di tanto in tanto effettuati da De Gasperi. Così, Einaudi stabilisce che alle consultazioni debbano partecipare i capigruppo, non i segretari di partito, rivendica la propria piena autonomia nella nomina dei senatori a vita e dei cinque giudici costituzionali, il proprio diritto di inviare messaggi alle camere e il potere di rinviare le leggi ex art. 74 Cost. Egli è particolarmente attento alle politiche di bilancio: rinvia due leggi alle camere perché manchevoli di copertura finanziaria e invia un messaggio al

---

<sup>51</sup> Per il testo integrale della nota verbale di Einaudi, per una ricostruzione dettagliata della crisi del governo Pella e per una visione complessiva sul dibattito circa l’opportunità di procedere allo scioglimento anticipato delle camere o di inviare il governo alle camere, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 8. Il testo è riportato anche in F. Fabrizzi, *Dal governo Pella al Fanfani I. Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2013, pp. 5-7. Una ricostruzione della vicenda è fornita anche da A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 48.

<sup>52</sup> Espressione usata nella nota verbale di Luigi Einaudi.

<sup>53</sup> Cfr. F. Damato, *op. cit.*, pp. 46-50; ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 8 e 9.

<sup>54</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 46-47.

ministro del tesoro, Pella, contenente la propria interpretazione dell'art. 81 della Costituzione. Inoltre, prende posizione su varie tematiche, tra cui quella sociale, dei titoli di studio e della trasparenza dei concorsi pubblici e dei sistemi elettorali<sup>55</sup>. Spesso le sue osservazioni non sono gradite dall'Esecutivo e comunque non trovano seguito, ma Einaudi opera nella convinzione che queste “non hanno avuto mai [...] indole critica, sebbene di cordiale cooperazione o di riflessioni comunicate da chi, anche per ragioni di età, poteva essere considerato un anziano meritevole di essere ascoltato”<sup>56</sup>.

L'interesse di Einaudi per l'andamento della cosa pubblica è costante: oltre a mantenersi informato sulla questione economica, legge le note dei diplomatici e riceve quotidianamente i principali esponenti delle forze politiche e molto frequentemente i vertici militari e i responsabili dell'ordine pubblico e dei servizi segreti, allo scopo di tenersi informato sui problemi relativi al reclutamento e addestramento delle forze dell'ordine, ma anche sui principali avvenimenti relativi all'ordine pubblico, sull'andamento dell'opinione pubblica e sul grado di consenso dei partiti politici<sup>57</sup>.

Nonostante il rigore che lo contraddistingue, Einaudi agisce comunque da Presidente della maggioranza, almeno per i primi cinque anni del proprio mandato. Egli fornisce il proprio appoggio nelle tre principali riforme portate avanti dal quadripartito guidato da De Gasperi: la riforma agraria, l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma elettorale<sup>58</sup>. Inoltre, si astiene sempre dall'influenzare la scelta dei ministri, a differenza dei suoi successori, forse anche per la volontà di attenersi strettamente al dettato dell'art. 92 della Costituzione<sup>59</sup>. D'altra parte, l'attenzione al pedissequo rispetto del dettato costituzionale si evince dallo stesso episodio, sopra ricordato, del veto opposto dai comitati direttivi dei gruppi parlamentari Dc alla designazione da parte del Presidente del Consiglio Pella del ministro dell'Agricoltura.

Egli sembra agire sempre, quindi, cercando di trovare un compromesso tra il rispetto rigoroso del dettato costituzionale e la necessità di appoggiare la maggioranza che lo ha eletto. Questo difficile compromesso appare particolarmente marcato con riferimento alla prerogativa di cui all'art. 87 della Costituzione, in virtù del quale il Capo dello Stato autorizza la presentazione alle camere dei disegni di legge governativi. Infatti, Einaudi preferisce valorizzare il proprio potere di autorizzazione preventiva piuttosto che esercitare l'opzione di rinvio su leggi proposte dal governo:

---

<sup>55</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 41-43; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 48 ss. Per il messaggio inviato al ministro Pella, cfr. Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, Quaderni di documentazione, n. 10, Roma, 2005, pp. 242-247. Per il messaggio sui sistemi elettorali inviato ad Alcide De Gasperi, cfr. *ivi*, pp. 305-312.

<sup>56</sup> Einaudi è citato in G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 46.

<sup>57</sup> Sulle abitudini rigorose del Presidente, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 48 ss.

<sup>58</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 47 ss.

<sup>59</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 47.

in questo modo l'effetto è di limitare l'impatto dell'opinione presidenziale sulle politiche governative (che sarebbe di maggiore portata in caso di rinvio), senza tuttavia rinunciare a una dialettica con la maggioranza sull'opportunità e il contenuto delle proposte<sup>60</sup>.

Ciò premesso, non è difficile comprendere il motivo per cui Einaudi, negli ultimi due anni di mandato, allenti la propria cura delle esigenze della maggioranza Dc, legandosi maggiormente al rispetto del testo costituzionale. Si ricordano, a titolo esemplificativo, i comportamenti adottati in seguito alle elezioni del 1953, quando, prescindendo dalle inquietudini della Dc e senza procedere a nuove consultazioni, incarica Pella alla formazione di un governo transitorio (prassi che al giorno d'oggi potrebbe apparire quasi normale, a parità di condizioni e contesto politico, ma non del tutto coerente con la linea tenuta da Einaudi fino a quel momento).

Sotto altro profilo, si ricorda la nota che Einaudi legge a Moro e Ceschi, con riferimento al veto opposto dai gruppi parlamentari Dc al candidato a ministro dell'Agricoltura scelto da Pella: nonostante l'indicazione e l'influenza dei partiti nella scelta dei ministri fosse prassi ormai consolidata, Einaudi ritiene che tale veto si ponga in contrasto con le prerogative che l'art. 92 attribuisce al Presidente del Consiglio. La ragione di questo cambiamento è da ricercare, probabilmente, nel risultato elettorale del 1953, in seguito al quale viene meno quel significato di supporto alla maggioranza che aveva permeato la sua elezione a Capo dello Stato. Tra l'altro, è probabilmente questo mutamento di atteggiamento nei confronti della Dc a giocare contro la ricandidatura di Einaudi alla Presidenza della Repubblica<sup>61</sup>. A ben vedere, come emerge dalla nota verbale, Einaudi ha ben chiaro il peso delle forze politiche nella scelta dei ministri (nella nota si parla di "pareri", "consensi", "esclusive" e "rifiuti"), ma sottolinea la necessità che la decisione finale, di sintesi e compromesso delle opinioni espresse dai soggetti politici sentiti, sia del Presidente del Consiglio, che quindi non può e non deve essere sottoposto a una "esclusiva", ossia a una sorta di veto di partito che non lascia margine di discrezionalità nella decisione di competenza del capo del governo. Altro non è, quella di Einaudi, che un'interpretazione letterale del dettato costituzionale, nel tentativo, come sottolinea lo stesso Presidente nella nota menzionata, di non creare precedenti contrari a Costituzione.

D'altra parte, indipendentemente dalla personalità di Luigi Einaudi e dalla perdita nel 1953 del significato originario della sua elezione, la scelta di Pella deve ricondursi a una perdita di peso politico e a una forte frammentazione della Dc, che fino a questo momento è il partito egemone, in grado di mantenere, se non una stabilità governativa, quanto meno una continuità nella linea politica e negli schieramenti componenti la compagine ministeriale. La categoria del "governo del Presidente" nasce, non a caso, nel primo vero momento di crisi politica: termina il ruolo

---

<sup>60</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>61</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 57-58; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 60-61.

presidenziale di unificazione (che con De Nicola è unificazione nazionale, mentre con Einaudi è unificazione della maggioranza) e inizia l'era del ruolo politico presidenziale, di certo influenzato dal carattere dei singoli soggetti che ricoprono questo incarico, ma principalmente determinato e modulato dai momenti di crisi (politica, istituzionale, economica, sociale) congiunturali.

In conclusione, volendo tirare le fila su alcuni tratti caratteristici della presidenza Einaudi, si può osservare quanto segue: *a)* Einaudi viene considerato il “presidente della maggioranza” dell'epoca del centrismo degasperiano e tale connotazione influenza l'intero arco del suo mandato, con un parziale mutamento soltanto nell'ultima fase, allorché si assiste a una riduzione del consenso elettorale della Dc; *b)* applica con rigore il dettato costituzionale, ricorrendo a un'interpretazione letterale dello stesso ed esercitando tutti i poteri formali attribuiti al Presidente della Repubblica, tra cui l'esercizio del potere di rinvio (spesso tradotto in un'approvazione preventiva dei disegni governativi); *c)* nel 1954 introduce la prassi delle consultazioni anche la convocazione degli ex Presidenti del Consiglio, oltre che degli ex Presidenti della Repubblica, dei Presidenti delle camere, degli ex Presidenti della Costituente e dei Presidenti dei gruppi parlamentari<sup>62</sup>; *d)* infine, per la prima volta si introduce l'istituto del pre-incarico, anche se in maniera anomala rispetto a quanto avverrà nel caso della presidenza Gronchi: infatti, Einaudi avrebbe voluto affidare subito l'incarico a De Gasperi, ma è quest'ultimo a ritenere opportuna un'indagine presso le forze politiche prima di procedere.

---

<sup>62</sup> Cfr. M. G. Rodomonte, *I primi tre governi Moro e la nascita del centro-sinistra “organico”*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013 e 2014, pp. 6-7.

## Capitolo 2

# LA DIFFICILE TRANSIZIONE DALL'EGEMONIA DEMOCRISTIANA AD UN'ALLEANZA DI CENTRO-SINISTRA

### **2.1. Giovanni Gronchi e le prassi presidenziali verso un'apertura a sinistra (1955-1962)**

#### *2.1.1. L'elezione di Giovanni Gronchi*

##### 2.1.1.1. Il contesto politico: le correnti Dc alla fine del centrismo, la destalinizzazione, la difficile collocazione dei socialisti di Nenni

Fino al 1954, nonostante le varie correnti interne, comunque scindibili in tre – destra, sinistra e centro – la Dc riesce a mantenere la propria unità grazie al *leader* politico della corrente di centro, Alcide De Gasperi, il quale tiene le redini dell'intero partito. A partire dal V Congresso Nazionale, tenutosi il 27 giugno 1954, si verifica invece un profondo cambiamento, che trova le proprie premesse nella sconfitta elettorale del 1953 e nel conseguente fallimento della proposta politica di partito e di De Gasperi come *leader*. Di fianco al “Centro” degasperiano, in rapido declino, acquista sempre più consensi l'ex sinistra dossettiana, che trova il proprio esponente in Fanfani e, successivamente, in Moro (il movimento si chiama “Iniziativa democratica”, la cui linea politica mira a un indirizzamento verso il settore pubblico della politica economica). Fanfani diventa segretario di partito, determinando il dissenso e il distacco di una serie di notabili democristiani (tra cui Pella, Piccioni e Aldisio), i quali costituiscono una nuova corrente, “Concentrazione”, allo scopo di osteggiare la nuova politica della segreteria. In generale, le correnti interne alla Dc da questo momento in poi si fanno sempre più numerose, ostacolando l'uniformità della linea politica<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. P. Farneti, *op. cit.*, pp. 197 ss.; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 59-60.

Anche sul fronte delle sinistre qualche cambiamento è all'orizzonte. Il partito comunista, che continua a raccogliere consensi, viene in un primo momento turbato dalla morte di Stalin, nel 1953, e, di lì a qualche anno, scosso nelle proprie fondamenta, quando, il 25 febbraio 1956, in occasione del XX Congresso del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, il segretario Nikita Kruscev legge un rapporto segreto che denuncia i crimini di Stalin. Ad aggravare la crisi intestina del partito comunista si aggiunge l'intervento armato dell'URSS in Ungheria, tra l'ottobre e il novembre del 1956, volto a sedare la rivolta anti-sovietica di Budapest. La Cgil, sindacato legato al partito comunista, condanna duramente la repressione militare e l'azione dei russi, venendosi in questo modo a trovare in contrasto con la linea adottata da Togliatti, di sostegno all'azione sovietica. L'immobilismo di Togliatti, peraltro, acuisce la spaccatura, già in atto, con il partito socialista, che non gradisce la piatta identificazione delle ideologie del partito italiano con quello, estremista, dell'URSS. A pochi giorni dall'inizio della rivolta in Ungheria, viene diffuso dall'ANSA il c.d. Manifesto del 101, un documento firmato da esponenti, iscritti o meramente simpatizzanti, del partito comunista, volto a condannare lo stalinismo, l'ingresso dell'URSS in Ungheria e l'atteggiamento lassista di Togliatti. Quest'ultimo, nonostante la grandissima spaccatura apertasi nel partito, all'VIII Congresso, tenutosi l'8 dicembre 1956, vede riconfermata la propria *leadership* nel partito. E' in quest'occasione, tuttavia, che il partito comunista manifesta un primo temperamento, adottando uno statuto che proclama non più il monopolio, bensì solo il primato della *leadership* sovietica nel comunismo mondiale<sup>64</sup>.

D'altro canto, nel partito socialista, anche dopo la scissione di Palazzo Barberini, si sviluppa una corrente autonomista, scontenta dell'alleanza con i comunisti, che fino a quel momento si era rivelata svantaggiosa (si ricorda che, dopo le elezioni del 1948, soltanto 50 deputati, dei 183 complessivi eletti nella lista del Fronte, erano socialisti, e dopo le elezioni del 1953 il Psi era calato ancora). Questo malcontento determina un atteggiamento di apertura nei confronti della democrazia cristiana, che viene ufficializzata in occasione del XXXI Congresso del partito socialista, tenutosi il 3 aprile 1955 a Torino, dove Pietro Nenni propone il dialogo con i democristiani. Nel 1956, inoltre, a seguito dei fatti ungheresi e della spaccatura comunista, si verifica un riavvicinamento tra Nenni e

---

Per una spiegazione giornalistico-politologica della nascita del movimento di Concentrazione, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 86 ss. In breve, l'autore rinviene l'origine del movimento nel c.d. "affare Montesi", un fatto di cronaca che nel 1953 scuote l'opinione pubblica e vede un coinvolgimento, poi smentito, del figlio del ministro degli Esteri Attilio Piccioni. Secondo la ricostruzione di Guzzanti, Fanfani, rivale di Piccioni nella competizione per la segreteria di partito, mediante una serie di sotterfugi e non chiari scambi di dossier, sarebbe riuscito a trarre giovamento dal coinvolgimento del ministro nella vicenda, accaparrandosi così la segreteria del partito, con l'appoggio di De Gasperi, contro l'altro contendente, Gronchi. Il movimento di Concentrazione sarebbe quindi nato con l'intento, pianificato nei minimi dettagli, di portare Gronchi al Quirinale, per vanificare la linea politica di Fanfani e garantire un'immediata apertura a sinistra.

<sup>64</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia dei due Giovanni*, Milano, Rizzoli, 1989, pp. 36 ss.; P. Farneti, *op. cit.*, pp. 164 ss.



Saragat. E' soltanto con il Congresso di Venezia del febbraio 1957, tuttavia, che il Psi sancisce definitivamente il proprio distacco dal patto di unità d'azione con i comunisti<sup>65</sup>.

E' in questo mutato contesto che si colloca l'elezione di Giovanni Gronchi, il quale peraltro farà dell'alleanza tra socialisti e democristiani il baluardo del proprio settennato.

### 2.1.1.2. Gronchi *versus* Fanfani: la vittoria dei socialisti e di Enrico Mattei

La spaccatura interna al partito si rende palese nel momento in cui si tratta di scegliere chi eleggere a Capo dello Stato. Il candidato di Fanfani, e del Presidente del Consiglio Scelba, è Cesare Merzagora. Merzagora è presidente del Senato, eletto nelle liste della democrazia cristiana, ancorché appartenente agli indipendenti del partito, in quanto laico. La scelta di Merzagora sembra la più indicata, sia perché non si vuole rischiare i malumori dei democristiani proponendo un candidato troppo vicino alle posizioni del nuovo segretario, sia perché si valuta che egli sia un buon compromesso tra la destra del partito, che avrebbe voluto un candidato cattolico, e gli altri partiti della maggioranza (socialdemocratici, liberali e repubblicani), favorevoli a un laico. In realtà, i liberali e i socialdemocratici, sperano in una ricandidatura di Einaudi. Il partito socialista, dal canto suo, propone Ferruccio Parri, ma non disdegna una candidatura di Gronchi – democristiano dichiaratamente a favore di un'apertura a sinistra - mentre il partito comunista non si schiera apertamente per evitare contrasti con i socialisti, con cui cercano di mantenere operante il legame<sup>66</sup>.

Similmente a quanto era accaduto a De Gasperi sette anni prima, con la candidatura di Carlo Sforza, il segretario di partito deve scontrarsi con i dissidenti di una democrazia cristiana ormai divisa. Fin dalla prima votazione Merzagora non riesce a rastrellare i voti di tutti i democristiani e la situazione precipita quando Gonella, uomo della sinistra democristiana appartenente al gruppo di Concentrazione, seguito a ruota da tutto il movimento anti-fanfaniano e dalle correnti minoritarie del partito, decide di votare per Gronchi<sup>67</sup>. In questo modo, si viene a creare il paradosso per cui

---

<sup>65</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 64-65; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 69-70, 94-95; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 96-97. Si deve aspettare il 1959 per una prima apertura al partito socialista da parte del Psdi, la cui corrente di sinistra si distacca dal partito creando il "Movimento Unitario di iniziativa socialista". Sul difficile e progressivo riavvicinamento tra Psi e Psdi, dovuto principalmente all'incapacità di entrambi i partiti di affrancarsi, acquisendo una forza autonoma, rispettivamente, dal Pci e dal Psdi, cfr. Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 128-130.

<sup>66</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 66 ss.

<sup>67</sup> Giovanni Gronchi, nato a Pontedera (Pisa), il 10 settembre 1887, è insegnante di lettere e filosofia a Parma, Massa, Bergamo e Monza. Membro del Movimento cristiano, nel 1919 è tra i fondatori del Partito popolare insieme a don Luigi Sturzo (che ne conterà il *modus operandi* durante tutto il settennato). Entra a far parte del primo governo Mussolini e, dopo la guerra, entra nella Dc, di cui è deputato nella Costituente. Inoltre, viene eletto due volte presidente della Camera. Muore il 17 ottobre 1978 ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Gronchi è acerrimo nemico di De Gasperi, con cui si contende la *leadership* del partito. I due entrano definitivamente in contrasto quando, nel 1947, De Gasperi decide di escludere il partito comunista di Togliatti e il partito socialista di Nenni dalla compagine governativa. Gronchi, in linea con il suo nazionalismo, vede nell'estromissione dei comunisti un'imposizione da parte degli americani.

Iniziativa Democratica promuove la candidatura di un moderato, ossia Merzagora, mentre Concentrazione, costituita per lo più dai notabili del centro-destra democristiana, filo-americani e degasperiani, propone un candidato della sinistra del partito, anti-atlantico, neutralista e antidegasperiano. E' stato osservato, in proposito, che, a causa della "sempre più stretta compenetrazione tra società civile e Stato [e] tra politica e economia", il partito di maggioranza non è più scindibile nettamente in schieramenti di destra, centro e sinistra, portatori di linee programmatiche diverse, essendosi "venuto a sovrapporre un livello relativamente autonomo retto dalla logica *catch all*"<sup>68</sup> non spiegabile mediante i concetti della politologia tradizionale.

Fanfani, dopo aver tentato invano di far ritirare a Gronchi la candidatura<sup>69</sup>, decide di far confluire anche i voti di Iniziativa sul candidato di Concentrazione. Il 29 aprile 1955, quindi, Gronchi viene eletto con 658 voti su 833 (il 78,8% del totale), ottenendo anche il consenso di comunisti e socialisti e di vari monarchici e missini<sup>70</sup>. La base elettorale di Gronchi è, quindi, molto eterogenea, in quanto raccoglie principalmente i voti della corrente democristiana di centro-destra, dell'intera sinistra e di parte della destra.

Nonostante la similarità di questo episodio con quello che aveva connotato, sette anni prima, l'elezione di Einaudi, al posto del designato Sforza, la dottrina evidenzia che quella di Fanfani è una sconfitta ben più dolorosa, in quanto De Gasperi, a differenza di Fanfani, era riuscito a quel tempo a ricostituire un'unità nel partito e a isolare le sinistre dando al Capo dello Stato la sola legittimazione del partito di maggioranza. Gronchi, al contrario, in quanto "esponente di una corrente interna di opposizione del partito di maggioranza, contrapposto al candidato ufficiale del suo partito da una ampia ed eterogenea coalizione parlamentare", si pone come "contrappeso all'occupazione del potere operata dallo stesso partito di maggioranza relativa"<sup>71</sup>.

---

Peraltro, non corre buon sangue neppure tra Gronchi e Fanfani: infatti, nonostante entrambi siano appartenenti all'ala di sinistra della Dc, mentre la linea politica di Fanfani mira a un potenziamento del partito mediante una riorganizzazione e una spinta riformatrice dello stesso, e, soltanto in secondo luogo, a un incontro con il partito socialista, da tenere comunque a latere, Gronchi è dichiaratamente a favore di una grande alleanza con i socialisti e di un'apertura al partito comunista. I due, inoltre, si sono contesi la segreteria di partito, decisa dopo il Congresso di Napoli del giugno 1954, che vede la vittoria di Fanfani anche grazie al sostegno di De Gasperi.

Infine, Gronchi si schiera su posizioni antiatlantiche, ritenendo che l'Italia non sia sufficientemente partecipe dei processi decisionali internazionali e sia costretta a subire le ingerenze americane: Gronchi è, quindi, candidato non gradito agli americani, che, a ragione, vedono in lui il possibile fautore di un'apertura anche al mondo comunista (cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 76-77; 79-80; 89).

<sup>68</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 69.

Per una ricostruzione dell'elezione di Gronchi cfr. anche G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 59 ss.; F. Damato, *op. cit.*, pp. 51 ss.; V. Gorresio, *op. cit.*, pp. 33 ss.; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 73 ss.

<sup>69</sup> Alla richiesta di Fanfani di ritirarsi dalla contesa per la Presidenza, Gronchi avrebbe risposto "Ritirare la mia candidatura? Non posso per il semplice fatto che non l'ho mai posta" (cit. in G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 61).

<sup>70</sup> Gronchi, infatti, se piace alle sinistre a causa della sua spinta a un'alleanza tra democrazia cristiana e socialisti, è visto con favore anche dalle destre, in quanto ex sottosegretario dell'Industria con Mussolini, ex combattente decorato e uomo dalle posizioni nazionaliste nella politica estera (cfr. F. Damato, *op. cit.*, p. 52).

<sup>71</sup> F. Bassanini, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, Milano, Giuffrè, p. 932, il quale a sua volta utilizza un'espressione di L. Elia (cfr. *ibidem*, nota 5).

Ma non si tratta soltanto di un fallimento della Dc come partito di maggioranza, bensì di un fallimento del modello voluto dai costituenti: se, da un lato, l'ampia legittimazione di Gronchi sembrerebbe avvicinarsi maggiormente all'idea dei costituenti, che con la previsione di una votazione da parte del Parlamento in seduta comune, in una composizione integrata dai delegati regionali, avevano voluto garantire una base elettorale il più ampia possibile alla figura rappresentativa dell'unità nazionale, dall'altro lato, l'elezione di Gronchi non può essere ricondotta alla *ratio* unificatrice cui di primo acchito si potrebbe pensare guardando al voto quasi plebiscitario che lo porta in carica. Infatti, Gronchi viene eletto contro le direttive della segreteria di partito della maggioranza, con un supporto prevalentemente derivante dall'esterno, ossia dai socialisti, che vedono in lui il fautore di un governo con la Dc, e da Enrico Mattei, presidente dell'Eni, le cui mire imprenditoriali vedono con favore una candidatura di Gronchi, suo amico e alleato nella linea strategica da seguire per allargare i mercati della *holding*<sup>72</sup>. E' secondo questa chiave di lettura che deve essere letto l'intero settennato di Gronchi, senza dubbio uno dei presidenti più contestati e chiacchierati: l'incapacità del sistema dei partiti di trovare una linea politico-istituzionale comune, che caratterizzasse l'elezione di Gronchi quale promozione di una rinnovata unità, ha "svuotato l'investitura di Gronchi di ogni valore legittimante" scaricando "sul capo dello Stato l'onere della ricerca di una legittimazione propria, e di riflesso della rilegittimazione [...] dell'intero sistema politico", onere cui egli adempie operando "pericolosi sconfinamenti [...] verso ambiti estranei alla <<naturale>> sfera di azione del capo dello Stato in un regime parlamentare"<sup>73</sup>.

Sin dal discorso di insediamento fatto da Gronchi alle camere l'11 maggio 1955 emerge l'idea di interventismo nella politica governativa che avrebbe connotato tutto il settennato: dopo aver reso omaggio al lavoro svolto dai suoi predecessori, Gronchi esterna la soddisfazione dell'ampia base di legittimazione della sua elezione: "mai alta istituzione della Repubblica è stata così vicina all'anima popolare come in questo momento". Segue un discorso che si avvicina più a quelli di carattere programmatico pronunciati dai presidenti del consiglio neominati che a quelli, brevi e solenni, di De Nicola e Einaudi. Gronchi, pur consapevole del fatto che "non [...] compito [del Capo dello Stato] segnare dettagliati programmi", passa in rassegna i problemi più significativi che affliggono il Paese, proponendo a grandi linee una strategia politica con cui farvi fronte: si sottolinea l'importanza, ai fini dello sviluppo, del mondo del lavoro – dal quale non devono escludersi "dirigenti e imprenditori" – anche mediante l'incoraggiamento dell'iniziativa privata, da integrarsi a

---

<sup>72</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 70-74.

Enrico Mattei diventa in questi anni uno degli uomini più influenti del circuito politico-decisionale, che cerca di sfruttare a favore dell'adozione di politiche governative favorevoli all'espansione economica dell'Eni. Nel 1956, peraltro, l'Eni acquista un quotidiano, "Il Giornale", accaparrandosi anche il non poco influente canale del mezzo di informazione (cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 77-78; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 33 ss.).

<sup>73</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 75-76.

una partecipazione statale nell'economia (IRI), di “una saggia politica finanziaria per gli investimenti e per le spese” e di una completa attuazione del testo costituzionale (mediante l'istituzione della Corte Costituzionale, Consiglio Superiore della Magistratura, ordinamento regionale e Consiglio dell'economia e del lavoro con un conseguente “adeguamento della legislazione e del costume”). Una menzione va anche ai rapporti internazionali, in relazione ai quali Gronchi auspica la pace tra Occidente e Oriente. Egli non manca, inoltre, di far trapelare la propria contrarietà al Patto Atlantico, specificando che “da tutti i patti che sono stati sottoscritti [...] ed ai quali il popolo italiano intende lealmente tener fede, non può che esulare qualsiasi anche dissimulato intento di aggressione”<sup>74</sup>.

### 2.1.1. I sette, discussi, governi del settennato di Gronchi<sup>75</sup>

#### 2.1.2.1. Segni I

Gronchi ha una propria interpretazione del potere conferito al Presidente della Repubblica dall'art. 92 della Costituzione. Egli ritiene, infatti, che compito del Capo dello Stato non sia soltanto quello di individuare una personalità e nominare un governo in grado di ottenere la fiducia in Parlamento, ma anche di scegliere un esecutivo idoneo a sopperire alle esigenze della nazione<sup>76</sup>: un criterio di valutazione, quest'ultimo, palesemente discrezionale, soprattutto se si considera la ferma convinzione di Gronchi della necessità di un governo con la sinistra, in direzione del quale si concentreranno tutti i suoi sforzi durante il mandato.

Il governo ereditato da Gronchi è quello guidato da Scelba, suo acerrimo nemico<sup>77</sup>. Tuttavia, il governo Scelba entra in crisi molto presto, a causa del ritiro del proprio appoggio da parte del Pri. Il 22 giugno 1955 il governo si dimette e il 6 luglio 1955 viene nominato – voluto dalla segreteria democristiana, ma non gradito a Gronchi - il primo ministero Segni (si ripropone la coalizione centrista di Dc, Psdi e Pli, senza i repubblicani, che però votano la fiducia), cui Gronchi riesce a imporre, per la carica di ministro degli Interni, il nome di Tambroni<sup>78</sup>. L'iter di formazione del governo Segni non esula da particolarità: infatti, a costui viene affidato un pre-incarico finalizzato a prendere il tempo necessario a delineare un programma di governo che trovi la convergenza delle forze del quadripartito. La scelta del pre-incarico sembra aver consentito a Gronchi di indirizzare le

<sup>74</sup> L'intero messaggio è riportato in F. Damato, *op. cit.*, pp. 170-177.

<sup>75</sup> A ben vedere, sette sono stati i governi succedutesi anche nell'arco del settennato di Einaudi: quattro De Gasperi (dal V all'VIII), Pella I, Fanfani I, Scelba I.

<sup>76</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>77</sup> Quando Scelba si reca, come da prassi, dal Presidente della Repubblica per presentare le dimissioni del governo “in segno di ossequio”, Gronchi fa emettere un comunicato in cui dichiara di “non accettare” le dimissioni (anziché di respingerle) (cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 89-90). Per una ricostruzione del dialogo intercorso tra Scelba e Gronchi cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 28-29; P. Guzzanti, *op. cit.*, p. 93.

<sup>78</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 10; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 65; F. Damato, *op. cit.*, pp. 55-56; P. Guzzanti, *op. cit.*, p. 82.

politiche governative sulle idee del centro-sinistra<sup>79</sup>. Il governo Segni inizia l'opera di statalizzazione dell'economia, presentando un disegno di legge per l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali. Il disegno viene approvato, nella sua versione definitiva, con un emendamento, fortemente voluto, tra gli altri, da Enrico Mattei, che sottrae le aziende a prevalente partecipazione statale alla disciplina sindacale degli altri datori di lavoro<sup>80</sup>. Inoltre, è sotto il governo Segni che, il 25 marzo 1957, viene firmato il Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea.

### 2.1.2.2. Zoli I

Il governo Segni entra in crisi il 6 maggio 1957, a causa della perdita del sostegno dei socialdemocratici di Saragat. Sulle ragioni della decisione dei socialdemocratici, al di là dei motivi fondati su contrasti relativi a singole scelte politiche (in particolare, su un progetto di legge sui patti agrari), si interrogano le testate giornalistiche del tempo, trovando spiegazioni diverse: qualcuno attribuisce la decisione a un impulso derivante dal capo del partito labourista del Regno Unito, pronunciatisi sulla questione dell'unificazione socialista, altri, invece, e questa versione è particolarmente interessante ai nostri fini, rinvencono la ragione del distacco dalla coalizione governativa nei contrasti emersi in materia di politica estera tra il Quirinale e il ministro degli esteri Martino (Pli)<sup>81</sup>. Effettuate le consultazioni di rito, Gronchi affida l'incarico a Adone Zoli, il quale forma un governo monocolore Dc che si presenta al Parlamento il 29 maggio. Nel conferimento della fiducia, si rivela determinante il voto favorevole del Msi, a causa dell'astensione del Psi. Rifiutando di presiedere un governo a cui il sostegno della destra è fondamentale, Zoli rassegna le

---

<sup>79</sup> Sul significato di questo pre-incarico, che troverebbe un precedente – seppure diverso – in quello affidato da Einaudi a De Gasperi dopo la tornata elettorale del 1953, cfr. M. Nardini, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, pp. 5-8. In effetti, il pre-incarico affidato a De Gasperi non fu frutto di una scelta interamente riconducibile al Capo dello Stato, che avrebbe preferito affidare l'incarico direttamente al leader della Dc. Fu De Gasperi stesso a ritenere opportuno un sondaggio presso le forze politiche. A ben vedere, tra l'altro, a seguito di quel sondaggio De Gasperi si rivelò propenso a rifiutare un eventuale incarico, che alla fine accettò soltanto a causa delle insistenze del Presidente. Il suo governo non ottenne tuttavia la fiducia delle camere.

<sup>80</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 30-32.

<sup>81</sup> Cfr., per la prima versione, Enrico Mattei, *Il governo Segni virtualmente in crisi per la decisione dei socialdemocratici di ritirarsi*, in *La Nazione* del 6 maggio 1957; per la seconda versione, *Le dimissioni di Segni probabilmente in giornata*, in *Paese sera* del 7 maggio 1957. Le ragioni delle dimissioni non sembrano peraltro potersi rinvenire, come invece è sostenuto da qualcuno, in un tentativo di riavvicinamento tra Saragat e Nenni, a quanto risulta dalle dichiarazioni di quest'ultimo riportate nel secondo articolo menzionato: “la crisi di governo [...] rimette in movimento una situazione stagnante. Ma nelle dichiarazioni di Saragat la difesa del centrismo, prospettata in polemica con noi, lascia assai incerti su quello che la socialdemocrazia vuol fare, se cioè passare decisamente alla opposizione [...] o tentare la ricostruzione di un governo di centro, il cosiddetto “quadripartito di ferro”. In questo secondo caso verrebbe ribadita la politica che ha reso impossibile il riavvicinamento tra i due partiti, che dell'unità socialista è la premessa”. Entrambi gli articoli sono consultabili in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 11. Per la tesi dell'avvenuto distacco a causa del riavvicinamento tra partito socialista e partito socialdemocratico, cfr. S. Tabacchi, *La formazione del governo Zoli*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, p. 5. Montanelli, invece, pone l'accento sul ruolo che le divisioni interne alla Dc hanno nella crisi di governo (cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 67-68).

proprie dimissioni<sup>82</sup>. Al termine delle rinnovate consultazioni, Gronchi rilascia la seguente dichiarazione: “quello che importa non sono le formule che debbono essere considerate strumenti per raggiungere delle finalità, e le finalità [del procedimento di formazione di un governo], secondo me, sono due: rispondere alle esigenze del Paese e rispettare l’autorità e il prestigio del Parlamento”. Inoltre, continua, “secondo la costituzione italiana la scelta del Capo dello Stato costituisce di per se il governo nella pienezza dei suoi poteri” e il Parlamento interviene solo successivamente con il voto di fiducia, rendendo quindi la responsabilità del Capo dello Stato italiano diversa da quella del Presidente francese, che nomina un governo che può dirsi formato soltanto dopo l’investitura del Parlamento<sup>83</sup>. Gronchi, sulla base di tali considerazioni, si riserva di decidere se accettare le dimissioni del primo ministro e assegna prima un mandato esplorativo al presidente del Senato, Merzagora (16 giugno), allo scopo di sondare la concreta possibilità di formare un governo che ottenga la fiducia delle camere, poi un incarico a Fanfani (18 giugno). E’ questa la prima volta che viene introdotto nella storia costituzionale italiana lo strumento del mandato esplorativo<sup>84</sup>. Il fallimento<sup>84</sup> dei tentativi Merzagora e Fanfani determina la decisione di Gronchi di rigettare le dimissioni di Zoli, il 22 giugno. La ripresentazione di Zoli alle camere, senza una nuova discussione su un voto di fiducia (peraltro già ottenuta), non rimane avulsa dalle critiche parlamentari. In particolare, don Sturzo, richiamandosi a un tema per la prima volta introdotto da Maranini nel 1949, ossia quello della “partitocrazia”, denuncia, da un lato, il ruolo sempre più crescente dei partiti nelle crisi di governo, che ostacolano un’assunzione di responsabilità in sede parlamentare, dall’altro lato, la scarsa trasparenza nella scelta e nomina dei ministri, non più facilmente riconducibile a una scelta del Presidente del Consiglio, da effettuarsi in vista del mantenimento dell’unità di indirizzo politico<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 11. Una ricostruzione è anche fornita in I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 71-73.

<sup>83</sup> Dichiarazione rilasciata in data 13 giugno 1957 al segretario della stampa parlamentare. La dichiarazione, riportata integralmente, si trova in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 11 e in Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Quaderni di documentazione, n. 11, Roma, 2009, p. 217.

<sup>84</sup> Secondo parte della dottrina il “mandato esplorativo” si distinguerebbe dal pre-incarico in virtù della dichiarata non disponibilità del soggetto (in questo caso, Merzagora) di accettare un incarico (cfr. S. Tabacchi, *op. cit.*, p. 10). Altri rinvencono un elemento distintivo nella circostanza che nel caso del pre-incarico il soggetto scelto viene effettivamente incaricato a formare il nuovo governo, mentre nel caso del mandato esplorativo no. La valutazione circa la riconducibilità del mandato all’una o l’altra categoria sarebbe quindi effettuabile soltanto ex post, dopo aver constatato a chi viene affidato l’incarico vero e proprio. La distinzione è peraltro meramente descrittiva (cfr. Fascicolo curato dalla Presidenza della Repubblica sulla crisi del II governo Moro, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 20, pp. 12-14). Si segnala, peraltro, che la prassi successiva sembrerebbe suggerire un ulteriore tipo di criterio distintivo: il mandato esplorativo infatti si connoterà nel corso della presidenza Saragat per la sua genericità (si tratta di sondare gli orientamenti delle forze politiche allo scopo di valutare quali strade siano praticabili per la formazione di un governo di cui non sono precisata né la formula politica né il programma).

<sup>85</sup> Cfr. S. Tabacchi, *op. cit.*, pp. 12-13. Una critica all’imposizione fatta da Gronchi, nel “suo stile presidenziale”, a Zoli affinché quest’ultimo si ripresentasse alle camere si riscontra anche in P. Guzzanti, *op. cit.*, p. 96. Una ricostruzione dell’intera vicenda si trova anche in G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 65-66 e F. Damato, *op. cit.*, pp. 63-64.

### 2.1.2.3.Fanfani II

Le elezioni tenutesi il 25 e 26 maggio 1958 determinano la seguente distribuzione dei seggi tra i principali partiti: per la Dc, 122 seggi al Senato e 273 alla Camera; per il Pci, 57 seggi al Senato e 140 alla Camera; per il Psi, 36 seggi al Senato e 84 alla Camera; per il Msi (presentatosi per il Senato con il Pnm, per la Camera da solo), 10 seggi al Senato e 24 alla Camera. Rispetto alle precedenti consultazioni, quindi, la Dc è in lieve aumento (dal 40,1 al 42,35% dei voti), il Pci rimane pressappoco allo stesso punto (dal 22,60 % al 22,68%), il Psi aumenta (dal 12,7% al 14,23%)<sup>86</sup>.

Dimessosi Zoli, si tratta di individuare il tipo di coalizione governativa idonea ad ottenere la fiducia delle camere<sup>87</sup>. terminate le consultazioni, sui cui si tornerà a breve per rendere conto di un'innovazione della prassi, Gronchi conferisce l'incarico a Fanfani. Le dichiarazioni rese dal Presidente della Repubblica dopo il conferimento dell'incarico denotano, come già avvenuto in occasione delle dimissioni di Zoli, una concezione anomala della funzione delle consultazioni: Gronchi, dopo aver sottolineato che il *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti in sede elettorale sembra essere il soggetto più idoneo a ottenere il consenso dell'Assemblea, precisa che "il Capo dello Stato ha, più che il diritto, il dovere di preoccuparsi che si creino le condizioni a che tale consenso si raggiunga nelle due Camere attorno al costituendo Ministero, sia in attuazione del programma, sia per lo stesso retto funzionamento dell'istituzione parlamentare". Tale dichiarazione non è rimasta estranea a critiche, sia per la mancata menzione (successivamente fatta, sotto forma di precisazione) del ruolo delle consultazioni, e quindi dei partiti, nella scelta dell'incaricato, sia per l'importanza conferita dal Presidente della Repubblica all'individuazione di un incaricato – e di un Ministero – che sia in grado di attuare un programma politico in Parlamento. Questa considerazione, aggiunta alla dichiarazione di Fanfani, che subordina l'accettazione dell'incarico "all'attuazione di un programma di larga apertura sociale" da realizzarsi con le

---

<sup>86</sup> Si ricorda che la legge truffa non opera in queste consultazioni: infatti è stata abrogata con legge 615/1954. Anche in questo caso il Senato viene sciolto anticipatamente. Per la distribuzione dei seggi cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12. Cfr. anche G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 97.

<sup>87</sup> Sulla prassi delle dimissioni dovute dopo le consultazioni elettorali, cfr. L. Elia, *Carattere delle dimissioni del Governo Zoli*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, p. 369, nota 1.

Per quanto riguarda gli umori dei partiti dopo la tornata elettorale, il Consiglio nazionale della Dc vorrebbe costituire un governo con Psdi e Pri; il Psi vorrebbe fare un governo di coalizione con la Dc e l'appoggio del Pri, mentre dichiara la propria intenzione a collocarsi all'opposizione rispetto a una compagine bipartita Dc-Psdi e ribadisce il proprio distacco dal Pci; il Pri dichiara di essere pronto ad astenersi nel caso di presentazione alle camere di un governo bipartito Dc-Psdi; il Pci vorrebbe unire le forze in uno schieramento composto da Psi, Psdi e Pri; il Pli vorrebbe formare un governo con Psdi e Pri; il Pnm assume un atteggiamento possibilista nei confronti di ogni governo, nella misura in cui il programma sia gradito al partito; infine, il Msi si dichiara avverso a qualsivoglia apertura a sinistra (cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12).

“collaborazioni necessarie”, delinerebbe un interessamento fin troppo marcato del Presidente della Repubblica al programma governativo<sup>88</sup>. Il 9 luglio il governo Fanfani II (Dc, Psdi) ottiene la fiducia delle camere.

In occasione del procedimento di formazione del governo Fanfani II si realizzano due innovazioni: una nella prassi delle consultazioni presidenziali, l'altra nella procedura formale di conferimento dell'incarico.

Per quanto riguarda la prassi delle consultazioni, Gronchi sente anche il presidente del CNEL, Meuccio Ruini. In un appunto Gronchi spiega che le consultazioni sono lo strumento volto a conoscere a tutto tondo i problemi politici ed economici del Paese, al fine di individuare quale sia “delle possibili maggioranze dello schieramento parlamentare” la più indicata per la soluzione dei problemi. Per questo motivo, usualmente vengono convocati i rappresentanti dei gruppi parlamentari, gli ex Presidenti della Repubblica e, purché rivestano la qualifica di parlamentari, gli ex presidenti delle camere e gli ex presidenti del Consiglio, ossia tutti soggetti appartenenti al circuito parlamentare, in quanto si presuppone che la carica di parlamentare conferisca alle suddette personalità i due requisiti necessari alla partecipazione alle consultazioni: l'esperienza e la conoscenza dei problemi da risolvere. Sulla base di queste considerazioni, Gronchi ritiene di poter rinvenire i due requisiti menzionati anche nella persona di Meuccio Ruini, in virtù della composizione e delle funzioni attribuite al CNEL dall'art. 99 Cost, nonché della precedente esperienza acquisita da Ruini quale presidente del Senato<sup>89</sup>.

Per quanto concerne il conferimento dell'incarico, fino a questo momento la procedura seguita era la seguente: a) presentazione delle dimissioni del governo in forma orale al Capo dello Stato, il quale, sempre in forma orale, si riserva di accettarle o meno; b) consultazioni del Presidente della Repubblica e conferimento dell'incarico, in forma orale, a una personalità che si riserva di accettare o meno; c) accettazione dell'incarico (la non accettazione comporta il ritorno al punto b o la non accettazione delle dimissioni di cui al punto a); d) accettazione delle dimissioni del governo uscente; e) nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri. Come è noto, l'unico passaggio esplicitamente previsto in Costituzione, dall'art. 92, comma 2, è quello di cui al punto e). Per questo motivo, il procedimento è idoneo a mutare in relazione a prassi modificabili. Fino a questo momento, il procedimento esposto, svoltosi per intero in forma orale, si concludeva con l'emanazione di tre decreti: 1) un decreto, retrodatato, con il quale il Capo dello Stato accetta le

---

<sup>88</sup> Per le dichiarazioni, e il relativo commento, cfr. A.A., *Gronchi affida l'incarico a Fanfani e illustra i principi a cui si è ispirato*, in *Corriere della Sera* del 26 giugno 1958, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12. Sul mancato gradimento del governo Fanfani da parte del Presidente della Repubblica, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, p. 99.

<sup>89</sup> Il problema della consultazione del presidente del CNEL sorge soltanto adesso, in quanto l'organo viene istituito nel 1957. L'appunto di Gronchi è consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12.



dimissioni del governo; 2) un secondo decreto, retrodatato alla medesima data, contenente il conferimento dell'incarico; 3) un terzo decreto, datato al giorno effettivo di emanazione, recante la nomina del nuovo Presidente del Consiglio. Gronchi, in occasione della formazione del governo Fanfani II, opera invece una modifica di questa prassi: viene eliminato il decreto di conferimento dell'incarico (punto 2) e vengono emanati soltanto i decreti di accettazione delle dimissioni del governo uscente e di nomina del Presidente del Consiglio, peraltro non più retrodatati bensì recanti la data di effettiva emanazione. Tale modifica nella prassi del procedimento di formazione del governo, che, bisogna sottolineare, è solo di carattere formale, ha il pregio, come specificato da Gronchi, di rendere i decreti emanati "più rigorosamente aderenti alla reale cronologia dei fatti". In tal modo, si evita, da un lato, la distorsione per cui l'incaricato che aveva accettato con riserva appariva essere, in virtù della retrodatazione, un incaricato già "giuridicamente perfetto"; dall'altro lato, l'eventualità che, nel caso di rinuncia dell'incarico (come si è verificato nel caso di Piccioni), si realizzasse un *gap* temporale tra il decreto di accettazione delle dimissioni e il decreto di conferimento dell'incarico<sup>90</sup>. Il cambiamento non è tuttavia passato in sordina tra i costituzionalisti, che ne hanno evidenziato la portata giuridica: infatti, rimuovendo il decreto, si elimina l'unico documento che conferisca un valore giuridico al conferimento dell'incarico. L'intera procedura, dunque, si svolge sotto l'unica responsabilità (quanto meno, sotto un profilo formale) del Presidente della Repubblica. E' stato sottolineato che il decreto, ancorché retrodatato, rendeva "impegnativo *erga omnes*"<sup>91</sup> l'atto di conferimento orale dell'incarico, vincolando il Presidente della Repubblica fin dal momento della sua adozione. Parte della dottrina, in particolare, rinveniva proprio nel conferimento dell'incarico il momento del "passaggio di consegne", e delle relative responsabilità nella gestione del procedimento di formazione del governo, dal capo dello Stato al soggetto incaricato<sup>92</sup>. L'eliminazione del decreto avrebbe, conseguentemente, privato il soggetto incaricato

---

<sup>90</sup> La spiegazione delle dichiarazioni di Gronchi è fornita dall'Ansa, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12. Sulla nuova prassi di conferimento dell'incarico, cfr. L. Elia, *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il Governo*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, pp. 370-371.

Si ricorda che, nella stessa occasione, Gronchi mette in rilievo la necessità che in Parlamento si discuta della natura e dei limiti della collaborazione del Capo dello Stato nel procedimento di formazione del governo, con particolare riferimento alla fase delle consultazioni (cfr. Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Quaderni di documentazione, n. 11, Roma, 2009, p. 218).

<sup>91</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 94.

<sup>92</sup> Cfr. L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 1193 ss. L'autore parla di "doppia situazione di vincolo" creata dal conferimento dell'incarico. Per il Presidente della Repubblica l'incarico si traduce infatti in una pre-costituzione del dovere, in caso di esito positivo delle indagini svolte dall'incaricato, di formulare i decreti di nomina. L'incaricato, d'altro canto, si obbliga a concludere la missione affidatagli. In questa fase, continua Elia, l'incarico deve considerarsi libero e autonomo nella scelta dei componenti del ministero, dovendosi escludere un'interferenza ad opera del Capo dello Stato, nonché qualsivoglia veto o imposizione da parte dei gruppi parlamentari. Interventi di questo genere determinerebbero "una menomazione della figura giuridica dell'incaricato, che è il solo abilitato, costituzionalmente, alla designazione dei membri del ministero" (L. Elia, *ivi*, p. 1195).

dell'autonomia che gli compete nella direzione delle proprie consultazioni e nella formazione della compagine ministeriale<sup>93</sup>.

#### 2.1.2.4. Segni II

Le vicende che conducono alle dimissioni del governo Fanfani, il 26 gennaio 1959, sono riconducibili a cinque ordini di motivi: a) mancata approvazione da parte della Camera dei deputati del disegno di legge di conversione istitutivo di un diritto erariale speciale sui veicoli a motore azionati con gas di petrolio liquefatto (20 novembre 1958); b) abolizione, contro la volontà del governo, della sovrimposta addizionale sulla benzina (4 dicembre 1958); c) rifiuto di convertire un decreto legge relativo al commercio all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli, carni e prodotti ittici (11 dicembre 1958); d) dimissioni (poi ritirate) del Ministro dei trasporti successivamente alla presentazione di modifiche al nuovo codice della strada (20 gennaio 1959); e) dimissioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale a causa delle resistenze incontrate per l'attuazione delle riforme sociali previste dal programma governativo e della dichiarata ri-apertura della corrente di sinistra del Psdi al partito socialista<sup>94</sup>.

Dopo una prima tornata di consultazioni, l'incapacità di trovare un nuovo accordo per un governo di centro-sinistra determina Fanfani, il 31 gennaio, a rassegnare le proprie dimissioni da segretario della Dc<sup>95</sup>. Data la permanenza dell'inconciliabilità delle posizioni dei partiti, Gronchi rigetta le dimissioni di Fanfani, invitando il Parlamento a un'assunzione di responsabilità<sup>96</sup>. Tuttavia, dopo ulteriore riflessione, Fanfani ribadisce la propria volontà di dimettersi, determinando una nuova tornata di consultazioni del Capo dello Stato che conducono al diretto conferimento dell'incarico a Segni (6 febbraio)<sup>97</sup>. Anche in questo contesto sorgono alcuni dubbi sullo

---

<sup>93</sup> Di questo avviso appaiono A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 95, che ravvisano nella modifica della prassi in questione il tentativo di “sbarazzarsi di un accidente formale che deponeva più nel senso della completa autonomia del presidente del Consiglio incaricato che in quello del diritto-dovere, rivendicato da Gronchi, di collaborare alla formazione del governo”. Altri, d'altro canto, hanno messo in luce che questa modifica avrebbe avuto il pregio di semplificare e rendere maggiormente trasparente la procedura (cfr. Franco Bozzini, *Logica innovazione*, in *Corriere della Sera* del 24 giugno 1958, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 12).

<sup>94</sup> Per una ricostruzione degli scandali (caso Giuffrè e caso di Silvio Milazzo in Sicilia) che indirettamente contribuiscono alla crisi di governo cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 101 ss. Per una breve ricostruzione dell'attività del governo Fanfani, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>95</sup> Per le dichiarazioni rilasciate dai partiti dopo le dimissioni del Gabinetto Fanfani cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 13.

<sup>96</sup> Tale osservazione, valutata da alcuni come un invito a parlamentarizzare la crisi, dovrebbe secondo altri intendersi alla stregua di una semplice constatazione presidenziale volta a sottolineare, semmai, la regolarità della procedura seguita (ossia, la mancata accettazione delle dimissioni). Cfr., in proposito, M. Bon Valsassina, *Le dimissioni del Gabinetto Fanfani e la nomina del Governo Segni*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, pp. 373 ss., note 1-2-3.

In occasione del rifiuto delle dimissioni, qualcuno contesta la mancata riconvocazione del Consiglio dei ministri, che avrebbe dovuto essere volta a valutare la disponibilità di questi ultimi a rimettersi in gioco. Sul punto cfr. *ibidem*, pp. 375 ss., note 5-6-7.

<sup>97</sup> Sull'ostilità di Gronchi rispetto all'ipotesi di un governo Segni – che gli viene imposto dalla corrente dorotea della Dc – e sul suo piano di sciogliere le Camere per poi affidare l'incarico a Tambroni, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 100-101.

sconfinamento del Capo dello Stato dal mero potere di nomina conferitogli dall'art. 92, quando afferma di dover indicare una personalità "sulla base di un programma che possa raccogliere la maggioranza necessaria dei consensi". Segni, peraltro, dichiara di impegnarsi nella formazione di un governo "che possa proseguire nello svolgimento del programma impostato dopo le elezioni dello scorso anno"<sup>98</sup>. Questa dichiarazione, unita alla molteplicità di incontri che intercorrono tra Segni e Gronchi nei giorni successivi, richiamano l'attenzione tanto della stampa quanto della dottrina, che rinvengono una vera e propria ingerenza del Capo dello Stato nella definizione del programma di governo<sup>99</sup>. Segni forma un governo monocolore Dc, che ottiene la fiducia di Pli, Pnm, Msi e Pmp<sup>100</sup>. Per la seconda volta, quindi, un governo Dc ottiene la fiducia grazie alle destre.

Intanto, l'8 febbraio 1959, il Psdi si scinde a causa del distacco della corrente di sinistra, che fonda il "Movimento Unitario di iniziativa socialista" avente l'obiettivo di confluire nel Psi. Circa un mese dopo, il 15 marzo, in occasione del Consiglio nazionale della Dc, Aldo Moro diventa segretario del partito. La portata di questo avvenimento può essere compresa solo alla luce di quanto accaduto poco tempo prima, proprio in vista del Consiglio nazionale: gli esponenti di Iniziativa Democratica si riuniscono, infatti, nel convento di Santa Dorotea, a Roma. In tale occasione il movimento si scinde e nasce la corrente dorotea del partito: infatti, gli ex-fanfaniani si dividono tra coloro che si oppongono alle dimissioni di Fanfani e vogliono continuare su un linea di apertura a sinistra e coloro - appunto, i dorotei (tra gli altri, Segni, Rumor, Colombo e Moro) - che accettano le dimissioni del segretario e scelgono di mantenere in vita il governo di Segni rimandando a un momento successivo l'apertura ai socialisti. E' questa spaccatura che, in sede di Consiglio nazionale, determina l'accettazione delle dimissioni di Fanfani e la nomina a segretario di

---

<sup>98</sup> Entrambe le dichiarazioni sono richiamate da Gronchi in una lettera di chiarimento inviata a Segni il 9 febbraio 1959, dove il primo, chiarendo di non voler interferire nelle decisioni del presidente incaricato per l'assolvimento del suo mandato, sottolinea l'opportunità di non "costituire un Governo qualsiasi a qualunque prezzo". Ribadisce, peraltro, che il presupposto programmatico deve ovviamente essere accettato dai gruppi parlamentari interessati, in particolare dalla Dc (cfr. Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Quaderni di documentazione, n. 11, Roma, 2009, pp. 219-220). La dichiarazione di Segni è anche riportata in M. Bon Valsassina, *cit.*, p. 379.

<sup>99</sup> Sulle interferenze del Capo dello Stato e le critiche alle medesime, cfr. M. Bon Valsassina, *cit.*, p. 380, nota 8.

<sup>100</sup> Per la ricostruzione della crisi di governo cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 13. Nella stessa busta si trovano anche vari articoli dei quotidiani dell'epoca con le varie teorie sui motivi nascosti delle dimissioni di Fanfani. Non manca chi ritiene che esista un "piano Gronchi", il quale pilotando il gioco politico avrebbe voluto condurre alla formazione di un governo con le sinistre, o comunque gradito a queste ultime (cfr., tra gli altri, Renzo Trionfera, *Dopo 190 giorni di vita dura, il governo è caduto: a decidere Fanfani sarebbe stato un tempestoso colloquio al Quirinale*, in L'Europeo dell'8 febbraio 1959). D'altra parte, c'è anche chi ritiene che le modalità di gestione della crisi da parte del Capo dello Stato siano state ineccepibili (cfr., in tal senso, V. Gorresio, *Un richiamo alla Costituzione*, in La nuova stampa del 4 febbraio 1959). Non mancano le critiche all'operato del Capo dello Stato anche in sede di dibattito parlamentare: il sen. Caristia, intimo di don Sturzo, denuncia "una tendenza ad allargare i poteri del capo dello Stato, nel senso che a lui spetterebbe non solo designare il Presidente del Consiglio, ma anche i singoli componenti del Gabinetto" (Senato della Repubblica, Resoconto sommario, 85<sup>a</sup> e 86<sup>a</sup> seduta, mercoledì 4 marzo 1959, pp. 15-16).

Aldo Moro. Sarà soltanto con il fallimento del governo Segni, e la drammatica esperienza del governo Tambroni, che i dorotei riapriranno al Psi<sup>101</sup>.

#### 2.1.2.5. Tambroni I, il governo “palatino”, Fanfani III e IV

Il Consiglio nazionale del partito liberale, i giorni 20 e 21 febbraio 1960, delibera l'uscita dal governo del Pli di Malagodi. Le ragioni della defezione sono prevalentemente riconducibili a quattro temi su cui il partito si trova in contrasto con il Governo: a) referendum; b) regioni; c) nazionalizzazione dell'energia elettrica; d) rapporti tra Stato e Chiesa. Segni, preso atto del mutato contesto politico e considerato che – venuto meno l'apporto dei liberali – il governo sarebbe rimasto operativo soltanto grazie all'apporto del Msi, sentito il Consiglio dei ministri, rassegna le dimissioni del Gabinetto<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Sulla nascita della corrente dei dorotei, e, al suo interno, di una corrente “morotea” più favorevole a un'apertura ai socialisti, cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 106 ss.

<sup>102</sup> La natura extra-parlamentare della crisi viene duramente contestata dal presidente del Senato Merzagora in aula (cfr. *Merzagora protesta per la crisi extra-parlamentare e denuncia la grave corruzione nella vita politica italiana*, in “Il Corriere della Sera” del 26 febbraio 1960). Seguono le dimissioni di Merzagora e uno scambio di carteggi tra quest'ultimo e Gronchi in merito ai profili, tanto formali quanto sostanziali, dell'intervento in aula del presidente del Senato. Nella lettera di Gronchi si chiarisce che, in primo luogo, la crisi del governo Segni può dirsi avere origine parlamentare, in quanto è derivata dal distacco dalla maggioranza parlamentare di un partito a seguito di una deliberazione presa in seno al Consiglio nazionale del partito stesso (questa tesi è peraltro perorata anche da Segni stesso in sede di replica all'intervento di Merzagora) e, in secondo luogo, che nel caso in cui si voglia definire come parlamentare soltanto quella crisi che trae origine da una mozione di sfiducia non ci sono precedenti, se non una mozione presentata dall'on. Nenni nel 1949. Seguono alcune osservazioni volte a replicare alla condanna dell'operato del Presidente della Repubblica (in sostanza, Gronchi ribadisce l'autonomia conferita al Capo dello Stato dalla Costituzione circa la risoluzione delle crisi di governo e la necessità che ogni cambiamento avvenga per opera di una legge costituzionale) e della corruzione della classe politica (in merito a quest'ultimo passaggio, Gronchi si limita a un invito a evitare generalizzazioni). Merzagora risponde alla lettera sottolineando, per quanto concerne le crisi extra-parlamentari, i seguenti punti: a) il fatto che Segni si fosse impegnato, anche in sede di discorso programmatico, a non dare inizio a crisi governative che non scaturissero da una dimissione in Parlamento, circostanza peraltro richiesta dallo stesso Presidente della Repubblica, si pone in contrasto con il comportamento seguito dal primo ministro dimissionario e avallato dal Capo dello Stato; b) la crisi non può affatto ritenersi di origine parlamentare non essendo menzionata in alcun atto parlamentare e in considerazione del fatto che il governo Segni si è caratterizzato fin da subito come privo di una maggioranza precostituita (dal che risulta priva di fondamento la inferenza che connette il distacco del Pli a una presunta origine parlamentare della crisi causata dal ritiro di un partito della maggioranza); c) la parlamentarizzazione della crisi avrebbe consentito un dibattito, un'assunzione di responsabilità e, forse, una risoluzione della crisi in tempi più brevi; d) la Carta Costituzionale prevede l'istituto della fiducia e il fatto che non ci siano precedenti di utilizzo della mozione di fiducia non vuol dire che tale istituto non fosse stato concepito dai Costituenti come lo strumento maestro per portare un governo alle dimissioni. Per le dichiarazioni di Merzagora in aula, i carteggi intercorsi tra il presidente del Senato e il Capo dello Stato, la stampa sulle dichiarazioni di Merzagora e sulle ragioni della crisi governativa, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14.

A chiarire la natura della crisi del governo Segni sono peraltro intervenuti insigni studiosi. Mortati ricorda che il testo della Costituzione si caratterizza per l'elasticità, non consentendo di considerare la mozione di sfiducia l'unico strumento costituzionalmente conforme per azionare una crisi di governo, a maggior ragione considerando la rilevanza che il testo costituzionale attribuisce ai partiti nella determinazione della politica del Paese, talché il venir meno dell'appoggio di un partito parte della coalizione di maggioranza determina *de facto* una presa di posizione che non può considerarsi esterna al circuito parlamentare. Il costituzionalista pone l'accento, da ultimo, sull'importanza della figura del Capo dello Stato, cui compete decidere sulla base delle circostanze se rimettere il governo a un dibattito in assemblea o meno.

Tesauro fornisce un'interpretazione in parte diversa della distinzione tra crisi parlamentare e crisi extra-parlamentare, ritenendo che la seconda tipologia si verifichi soltanto ogni qual volta la crisi sia dovuta a forze estranee al Parlamento (es. manifestazioni, determinazioni dei sindacati o di organizzazioni economiche, ecc.). Quando, al contrario, la crisi è

Gronchi, effettua un primo giro di consultazioni, al termine delle quali, avendo la lungaggine dei lavori (dal 26 febbraio al 2 marzo) suscitato anche in questa occasione la curiosità della stampa, dichiara: “ritengo [...] che le consultazioni [...] richiedano una valutazione ampia, oltre che una analisi minuta di fatti e di intenzioni, dei problemi risolti o non risolti da cui è scaturita la crisi. Perciò ho ritenuto opportuno condurre le consultazioni più sul piano di vere e proprie ampie conversazioni che non sul terreno convenzionale del quesito schematico allo scopo di consentire la esposizione, da parte di ciascuno dei miei interlocutori, di un fondato giudizio complessivo”.

In data 4 marzo Gronchi affida all'on. Leone, presidente della camera, l'incarico di effettuare “un più approfondito esame di taluni orientamenti dei gruppi parlamentari”. Trattasi, anche questa, di una novità nella prassi delle consultazioni. Infatti, nonostante lo stesso on. Leone definisca la delega ricevuta “mandato esplorativo”, si premura di sottolinearne la differenza rispetto a quello che, nel 1957, era stato affidato a Merzagora: il “mandato affidatomi dal Capo dello Stato [...] non

---

da ricondursi alla volontà, espressa in qualsivoglia modo, di organi parlamentari (gruppi, commissioni, ecc.) questa può dirsi di natura parlamentare. Su una posizione diametralmente opposta si colloca, invece, Barile, il quale non condanna l'attivazione della crisi in sede esterna al Parlamento, bensì il suo svolgimento extra-parlamentare, in quanto un dibattito parlamentare (anche senza voto di fiducia) è sempre opportuno.

Crisafulli, invece, propone la tradizionale distinzione: la crisi parlamentare deriva da una mozione di sfiducia o dalla sconfitta del governo in sede di votazione su una questione di fiducia, trattandosi, quindi, in tutti gli altri casi (compreso quello oggetto di esame), di crisi extra-parlamentare.

Interessante la posizione di Maranini, che è a favore della c.d. sfiducia costruttiva, considerando illegittime tutte le crisi, anche azionate con mozione di sfiducia, azionate da soggetti che non sono in grado di proporre un programma di governo alternativo e a individuare una nuova maggioranza. Egli, inoltre, al contrario di tutti gli altri costituzionalisti, condanna lo sviluppo di prassi che vanno in un senso non conforme a quello voluto dal parlamentarismo.

Guarino mette in luce l'irrelevanza, dal punto di vista sostanziale, della distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari, posto che il sistema politico è in continua evoluzione e che un dibattito parlamentare potrebbe anche sortire l'effetto di creare più confusione. Le interviste ai costituzionalisti sono riportate in “Vita Italiana” n. 11 del 1960 (17 marzo), pp. 12 ss., consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14.

Sulla stessa posizione di Guarino, circa la portata meramente nominalistica della distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari, cfr. M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, p. 387, nota 1.

In linea con la concezione tradizionale di crisi extra-parlamentare, e con la sua liceità, si colloca anche l'opinione di Vincenzo Sica, costituzionalista, il quale fornisce un quadro esaustivo della suddivisione dei ruoli tra partiti, Presidente del Consiglio incaricato e Presidente della Repubblica, sottolineando che compito di quest'ultimo è soltanto individuare un incaricato alla formazione del governo, il quale poi si adopererà per determinare la composizione del Gabinetto e un programma. In questo contesto e rispettati questi limiti, la valutazione del Capo dello Stato legittimamente può condurre alla formazione di un governo c.d. di amministrazione, in attesa di un chiarimento della situazione politica, dovendosi considerare lo scioglimento una *extrema ratio* (cfr. Vincenzo Sica, *Crisi di governo e ordine costituzionale*, in *La voce repubblicana* del 17 marzo 1960, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14).

Per ulteriori approfondimenti sul tema delle crisi extra-parlamentari, cfr. gli interventi di P. Barile, V. Crisafulli, E. Corsa, G. Cuomo, G. Maranini, V. Mazzei, F. Pergolesi, A. Predieri, S. Tosi (Aa. Vv., *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in “Rassegna Parlamentare”, 2 (1960), n. 4, Milano, Giuffrè, pp. 834-884); F. Mohrhoff, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, Colombo, 1962; A. Bozzi, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in “Rassegna parlamentare”, 2 (1960), n. 4, p. 885-911; M. Stramacci, *Contributo ad una teorica delle crisi ministeriali in Italia*, in “Rassegna parlamentare”, 2 (1960), n. 4, p. 911-924.

ha avuto alcuna linea prestabilita. In caso contrario non avrei accettato il mandato o ne avrei dichiarato il limiti fin dall'inizio come fece il Presidente Merzagora in analoga situazione"<sup>103</sup>.

Dopo un primo incarico, in data 8 marzo, al sen. Piccioni, che declina la proposta, Gronchi conferisce l'incarico a Segni, il quale si riserva di accettare. E' in questo contesto, il 9 marzo, che Gronchi rilascia una dichiarazione in merito alle polemiche sui poteri del Capo dello Stato, sottolineando, come già avvenuto in passato, la necessità che i problemi relativi ai poteri degli organi costituzionali siano affrontati in Parlamento, "la sede, la sola sede responsabile per proporre ed esaminare simili problemi in sede costituente o legislativa"<sup>104</sup>.

Segni si affretta a valutare la possibilità di formare una coalizione governativa tra Dc, Psdi e Pri. Interessante, in questa fase, una nota confidenziale da parte di Gronchi a Segni, che sembrerebbe lasciar trapelare ulteriormente l'interferenza del Presidente della Repubblica nelle decisioni circa la compagine ministeriale e le linee programmatiche: "dai resoconti nei giornali di stamane apparirebbe che tu avresti adombrata la possibilità da parte tua di tentare altre formule, in caso di insuccesso della combinazione a tre [...] Se le cose volgessero decisamente ad una conclusione negativa, confermo [...] che tutto dovrà essere rimesso in discussione compreso il mandato".

Le difficoltà di trovare un accordo per un governo Dc-Psdi-Pri determinano Segni a rifiutare l'incarico (21 marzo), spinto a interrompere le trattative, sembrerebbe, dalle pressioni della Chiesa,

---

<sup>103</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14 per le dichiarazioni dell'on. Leone in merito alla particolare gestione delle consultazioni con i gruppi parlamentari, con particolare riferimento ai gruppi misti.

<sup>104</sup> Silvano Tosi mette in luce che è la Costituzione a definire le attribuzioni del Presidente della Repubblica: sarebbe quindi opportuno, come suggerito da Gronchi stesso, che il Parlamento si adoperasse per modificare ciò che nel dettato costituzionale viene ritenuto carente o non adeguato, nonché per adottare le disposizioni necessarie a mettere in funzione il procedimento di stato d'accusa del Capo dello Stato davanti alla Corte Costituzionale (come viene peraltro fatto in quel periodo). Inoltre, continua Tosi, non viene fatto alcun divieto al governo di dissentire di volta in volta dalle modalità di esercizio dei poteri da parte del Capo dello Stato, sia mediante il rifiuto dell'apposizione della controfirma, sia mediante dichiarazioni. Fintanto che il governo si presta all'operato del Capo dello Stato, è il primo a rispondere sotto un profilo politico degli atti posti in essere (cfr. Silvano Tosi, *Adempimento costituzionale*, in "Il Resto del Carlino" del 7 aprile 1960, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14).

Sui comportamenti del Capo dello Stato si esprime anche Maranini, che parla di "dinamismi costituzionali" fisiologici in un sistema di divisione dei poteri a regime parlamentare, non assembleare né tanto meno presidenziale, quale quello italiano (cfr. Giuseppe Maranini, *I poteri costituzionali*, in "Il resto del Carlino" dell'11 marzo 1960, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14).

In proposito, si segnala anche una lettera inviata al direttore de La Voce repubblicana da un Costituente (che sceglie di rimanere anonimo), dove si mette in luce che il Capo dello Stato, lungi dall'essere un mero notaio nella gestione delle crisi governative, deve agire nella direzione che gli è necessaria per designare un incaricato intorno al quale si formi una maggioranza, auspicabilmente, precostituita. In quest'ottica, posta l'autonomia del Presidente del Consiglio nella determinazione e coordinamento della politica governativa, non si rinviene alcun limite né al conferimento di pre-incarichi o missioni esplorative, né al conferimento di un incarico vincolato, se questo è ritenuto necessario alla luce delle consultazioni effettuate (cfr. Un Costituente, *Le consultazioni del Presidente della Repubblica*, in "La Voce repubblicana" dell'11 marzo 1960, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14).

avversa a un'apertura a sinistra<sup>105</sup>. Subito dopo, viene diffusa la notizia ufficiosa che il Capo dello Stato avrebbe chiesto all'on. Leone se fosse disposto ad accettare l'incarico, ma questi avrebbe chiesto di non rendere ufficiale l'offerta perché la avrebbe declinata.

Il 21 marzo Gronchi conferisce a Tambroni l'incarico di formare il governo<sup>106</sup>. Tambroni, legato da una forte amicizia a Gronchi – tanto da essere stato imposto nella compagine ministeriale a più riprese – ha anche il pregio di essere un anti-doroteo, essendo favorevole a un'apertura a sinistra. In sostanza, sembra avere tutte le carte in regola per formare un governo “di attesa”, che con l'appoggio dei socialisti maturi le condizioni per una vera e propria alleanza tra Dc e sinistra<sup>107</sup>. Tambroni accetta con riserva, chiarendo che il governo in via di formazione avrebbe avuto i connotati di una sorta di “governo di amministrazione” (definizione della stampa), ossia un governo che, dichiara l'incaricato, tenga conto delle più “urgenti esigenze della nazione e degli impegni costituzionali, fra i quali i bilanci”. Tambroni sceglie di non procedere a consultazioni con i partiti politici, in quanto è il Parlamento l'unico luogo decisionale, limitandosi ai contatti con gli esponenti della Dc. Il 25 marzo, a più di un mese dall'apertura della crisi, Tambroni accetta l'incarico<sup>108</sup>. Forma un monocolore Dc che incontra subito dei problemi: alla Camera infatti la fiducia al governo viene votata, oltre che dai democristiani, da alcuni missini e ex-monarchici. Dato il lieve scarto tra voti favorevoli (300) e contrari (293) l'apporto delle destre si rivela, ancora una volta, fondamentale per la vita del Governo. E' questo il motivo delle dimissioni immediate dei ministri Pastore e Bo e di alcuni sottosegretari. Peraltro, il discorso programmatico di Tambroni alla Camera si discosta da quelle che erano state espresse essere le intenzioni iniziali, volute dall'intera democrazia cristiana, ossia quelle di dar vita a un governo di amministrazione. Anche in virtù di tale considerazione, onde evitare contrasti con le decisioni di partito, rassegna le proprie dimissioni il ministro Sullo. L'11 aprile la Direzione della Dc si riunisce, deliberando come opportuna una crisi ministeriale, sia in considerazione delle dimissioni di ben tre ministri, sia in virtù del “significato politico” assunto dal governo in sede di dichiarazioni programmatiche, in contrasto con le direttive di partito<sup>109</sup>. Dopo una delibera del Consiglio dei ministri, Tambroni rassegna le dimissioni del Governo, su cui il Capo

---

<sup>105</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 99-100; C. Redi, *Il governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, p. 4.

<sup>106</sup> Lo stesso Nenni si sarebbe dichiarato favorevole a Tambroni, sempre nell'ottica dell'agognata apertura di un percorso governativo con le sinistre, ma, ottenuto il dissenso del proprio partito, avrebbe ritrattato con una lettera al Capo dello Stato. A questo punto, sembra che Gronchi volesse incaricare Gonella, ma la Dc si dice contraria e Tambroni rimane (cfr. F. Damato, *op. cit.*, pp. 64-65).

<sup>107</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 68.

<sup>108</sup> Per le dichiarazioni citate e una ricostruzione della crisi di governo cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14.

<sup>109</sup> Sulla differenza tra crisi e rimpasto, cfr. M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, p. 395, nota 2.

dello Stato si riserva di decidere<sup>110</sup>. Si verifica quindi la situazione paradossale per cui rimane in carica “per il disbrigo degli affari correnti” un governo che ha ottenuto la fiducia di una sola ala del Parlamento<sup>111</sup>. Dopo un ulteriore, rapido, giro di consultazioni, Gronchi affida l’incarico a Fanfani, il quale accetta con riserva ma, verificata l’impossibilità di formare un governo Dc-Psdi-Pri – secondo la direttiva espressa in una delibera della Direzione della democrazia cristiana – rinuncia all’incarico. Pertanto, il 23 aprile, Gronchi scioglie la riserva e rigetta le dimissioni di Tambroni, rinviandolo al Senato per il voto sulla fiducia. In Senato, Tambroni effettua un discorso diverso, ossia un discorso da cui emerge il carattere meramente amministrativo dell’azione governativa, come voluto dalla Dc<sup>112</sup>. Ottiene quindi la fiducia, con 128 voti favorevoli e 110 contrari<sup>113</sup>.

Il governo Tambroni viene definito “palatino” (ossia, di palazzo), in quanto, in una situazione politica paralizzata dalle fratture interne della Dc, sarebbe frutto del tentativo di Gronchi di creare una situazione di “passaggio” che conducesse a un governo di coalizione con le sinistre. Gronchi vede in Tambroni l’uomo che “avrebbe potuto, se non subito, arrivare poco dopo a un centro sinistra organico”<sup>114</sup>.

Il governo Tambroni entra presto definitivamente in crisi, a causa degli scontri verificatisi a Genova nel giugno 1960. Infatti, il Msi decide di tenere a Genova, città anti-comunista, il V Congresso nazionale del partito. Tale decisione comporta l’inizio di una serie di proteste, prima sotto forma di manifesto dei rappresentanti genovesi dei partiti comunista, socialista, socialdemocratico, repubblicano e radicale, poi di manifestazioni e scioperi – non soltanto a Genova, ma anche a Reggio Emilia, Catania e Licata (Agrigento) - che determinano lo scontro tra civili e forze dell’ordine, il ferimento di molti e la morte di nove persone<sup>115</sup>. Sul piano politico, la responsabilità di questa guerriglia viene interamente attribuita alla Dc, il cui governo vive su voti di destra, in contrapposizione con una linea di partito che si muove in direzione opposta.

Nonostante i tentativi di Gronchi di sostenere il proprio governo, Tambroni è costretto a dimettersi quando i gruppi parlamentari della democrazia cristiana rilevano l’avvenuta formazione

---

<sup>110</sup> Si rileva, tra l’altro, che il Capo dello Stato accetta le dimissioni dei tre ministri che causano la crisi di governo, mentre si riserva di decidere sulle dimissioni degli altri ministri (cfr. M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, p. 399, nota 3).

<sup>111</sup> Sulla “possibilità di interrompere l’iter parlamentare per il conferimento della fiducia”, cfr. M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, p. 400, nota 4.

<sup>112</sup> Del resto, non è desumibile dall’art. 94 un obbligo di conferimento della fiducia sulla base delle medesime dichiarazioni programmatiche: tale interpretazione sarebbe una forzatura, in considerazione del fatto che, anche a parità di dichiarazioni programmatiche, è normale che in sede di dibattito il Presidente del Consiglio operi integrazioni o precisazioni che differenziano l’andamento della discussione nelle due sedi (cfr. M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, *op. cit.*, p. 405, nota 5).

<sup>113</sup> ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14.

<sup>114</sup> Intervista a F. Pierini, in *Il Giorno* del 29 agosto 1973, cit. in C. Redi, *cit.*, p. 8. Sul carattere “palatino” del governo Tambroni, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>115</sup> C. Redi, *cit.*, pp. 11 ss.



di “una nuova maggioranza parlamentare costituitasi per la formazione di un nuovo governo” e invitano Tambroni a dimettersi aprendo la strada al governo Fanfani III, un monocoloro Dc, definito di “pacificazione nazionale”, o delle “convergenze parallele”, perché frutto dell’accordo - e del sostegno - di tutti i partiti di centro (Dc, Psdi, Pri e Pli)<sup>116</sup>.

I motivi delle dimissioni del ministero Fanfani III vanno principalmente ricercati nel Congresso Dc tenutosi a Napoli il 27-31 gennaio del 1962, quando il partito vota a favore dell’attivazione di una collaborazione con il Psi<sup>117</sup>. E’ per dare attuazione alla nuova linea di partito che Fanfani si dimette e forma il suo IV ministero (un tricolore Dc-Psdi-Pri, con l’appoggio esterno dei socialisti, che si astengono), che ottiene la fiducia nel febbraio 1962 su un programma fortemente riformatore, che include la nazionalizzazione dell’energia elettrica, l’introduzione di una imposta sulle azioni e una legge sulle pensioni<sup>118</sup>.

### 2.1.3. La politica del Presidente

#### 2.1.3.1. La politica interna

A Gronchi viene riconosciuto il merito di aver dato un forte impulso all’attuazione di fondamentali disposizioni costituzionali. Nel 1956 tiene infatti la sua prima udienza Corte Costituzionale<sup>119</sup>, nel 1957 viene istituito il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, nel 1958 il Consiglio superiore della magistratura.

Dal punto di vista dell’indirizzamento dell’attività governativa, a parte le influenze esercitate nella definizione del programma di governo, Gronchi spesso e volentieri invia lettere ai presidenti del consiglio suggerendo l’adozione di questo o quel provvedimento. Ad esempio, invita Zoli a redigere un disegno di legge sulla censura di film e stampa per “evitare l’esaltazione di pericolose tendenze criminali” (28 novembre 1957) e Fanfani a introdurre una normativa che riduca il numero dei sottosegretari (27 luglio 1960)<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 15 e 16; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 68-69, e, sull’ultimo vano tentativo di Gronchi di formare un governo di centro-sinistra, 72-73. Una ricostruzione dell’esperienza governativa di Tambroni si trova anche in A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 96 ss.; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 103 ss.; F. Damato, *op. cit.*, pp. 66-67 e I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 119 ss.

<sup>117</sup> Una rinnovata disponibilità a un’alleanza di centro-sinistra era peraltro emersa anche nel XXXIV Congresso del Psi, tenutosi a Milano tra il 15 e il 20 marzo 1961 (cfr. G. Canale, *L’invenzione presidenziale del governo balneare*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, p. 2).

<sup>118</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 100-101; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 116-117; F. Damato, *op. cit.*, pp. 67-68; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 146 ss.

<sup>119</sup> Per un approfondimento sul ruolo fondamentale di Gronchi nel negoziato per l’elezione dei membri scelti dai parlamentari della Corte e sulla forzatura dei poteri presidenziali in tale occasione, cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 90-92.

<sup>120</sup> Tutti i messaggi e le lettere sono consultabili in Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Quaderni di documentazione, n. 11, Roma, 2009.

Inoltre, Gronchi, rivendicando il potere di nomina dei funzionari di stato indicati dalla legge e la funzione di comando delle forze armate attribuiti al Capo dello Stato dall'art. 87, prende l'abitudine di monitorare – secondo qualcuno arrivando a interferire - la nomina di varie cariche dello Stato, quali, ad esempio, i prefetti, i diplomatici, i militari, i funzionari più alti del servizio segreto (SIFAR) e così via<sup>121</sup>.

### 2.1.3.2. La politica estera

Si è già visto che, sin dal discorso di insediamento, Gronchi lascia emergere la sua, peraltro nota, concezione tendente al nazionalismo su come dovrebbero essere gestiti i rapporti internazionali. Non a caso, gli Stati Uniti, mediante l'ambasciatrice Clare Boothe Luce, si mostrano preoccupati dell'avvenuta elezione di un Capo dello Stato così propenso a sottolineare l'indipendenza dell'Italia, da un lato, e a promuovere l'apertura alle sinistre, dall'altro.

Le questioni italiane di politica estera, in quegli anni, si possono ricondurre, in primo luogo, alla gestione di rapporti con l'URSS. Mentre l'Unione Sovietica mira a una progressiva smilitarizzazione dell'Europa, mediante una riunificazione della Germania, per indurre le armate americane a ritirarsi, gli Stati Uniti vogliono il riarmo della Germania ovest. In questo contesto, la diplomazia italiana si muove nella direzione dell'attribuzione di una maggiore incidenza dell'Italia nelle decisioni prese in seno all'Alleanza atlantica.

In secondo luogo, si tenta il ripristino di una politica economica volta al raggiungimento dei mercati medio-orientali (entra qui in gioco l'Eni di Enrico Mattei per lo sfruttamento del petrolio).

Entrambe le mire italiane devono scontrarsi con gli USA, poco disposti a cedere, o meglio condividere, fette di sovranità sia in un campo sia nell'altro. In questo delicato contesto, Gronchi in varie occasioni di visite all'estero espone le sue convinzioni, favorevoli tanto a una riunificazione della Germania in un unico stato neutrale quanto alle politiche espansionistiche del suo amico e sostenitore, Enrico Mattei. I comportamenti di Gronchi suscitano l'irritazione, e le forti critiche, dei governi democristiani e della Chiesa, soprattutto perché gli interventi del Presidente spesso si rivelano in contrasto con le delicate scelte diplomatiche effettuate dagli esecutivi<sup>122</sup>.

### 2.1.4. Alcune riflessioni conclusive sul settennato di Giovanni Gronchi

---

<sup>121</sup> Cfr. F. Damato, *op. cit.*, pp. 58 ss. Sulla la prassi di controllare tutte le nomine dei prefetti, su cui entra in conflitto con Scelba, cfr. P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 113 ss.

<sup>122</sup> Per un approfondimento esaustivo della politica estera "parallela" condotta da Gronchi e i tentativi governativi di controllarla e limitarla, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 74 ss., ma anche A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 82 ss.; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 97, 99, 110-112; F. Damato, *op. cit.*, pp. 57 ss.; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 110 ss.

Giovanni Gronchi è sicuramente uno dei presidenti più discussi per molteplici motivi, a partire dalle sue chiacchierate vicende sentimentali, ai presunti affari per accaparrarsi ricchezze provenienti da beni pubblici, all'utilizzo non sempre costituzionalmente accettabile dei poteri attribuitigli.

Al di là delle valutazioni sulla personalità, la dottrina sembra essere tuttavia propensa a ritenere che non si sia mai spinto al di fuori, rimanendo semmai al confine, dei poteri previsti dalla Costituzione. Certamente, il contrasto con il suo predecessore, Einaudi, è notevole, se si ricorda quanto sottolineato sul rigore formale del secondo. Vi è chi parla, per descrivere il mutamento della figura presidenziale sotto Giovanni Gronchi, di “deistituzionalizzazione del ruolo”, per descrivere un Presidente che entra nella dialettica politica, influenzandola<sup>123</sup>. Altri, è stato evidenziato, hanno creato una differente teoria sul ruolo del Capo dello Stato, allo scopo di legittimarne le rinnovate prassi<sup>124</sup>. Ancora, vi è chi sia è limitato a constatare che non si possa parlare di abuso delle prerogative del Capo dello Stato, allorché tutti gli atti da questo disposti sono stati regolarmente controfirmati dal governo<sup>125</sup>.

Un giudizio giuridico sul settennato di Gronchi non può tuttavia prescindere dalla considerazione del mutamento radicale del contesto politico: il mandato presidenziale si colloca, infatti, in una fase di sostanziale transizione, di passaggio dal centrismo degasperiano all'epoca dei governi di centro-sinistra. Tale passaggio, tuttavia, si caratterizza per la notevole debolezza e frammentarietà di quello che è ancora il partito di riferimento, ossia la democrazia cristiana. Trattasi di un contesto politico che “necessita”, per così dire, di un “traghettatore”, soprattutto se si considera che la struttura “a maglie larghe” del testo costituzionale, come è noto, sembra avallare un'interpretazione della figura del Presidente che sia in grado di mutare con l'evolversi del sistema politico. Da questo punto di vista, tra l'altro, bisogna riconoscere a Gronchi i tentativi di spronare il Parlamento a intervenire con modifiche sui poteri del Capo dello Stato e sollecitare l'integrazione della disciplina sulla Corte Costituzionale per quanto riguarda la messa in stato d'accusa.

In breve, volendo richiamare quali sono stati i tratti giuridicamente salienti e innovativi della presidenza Gronchi si può affermare quanto segue: *a)* ambiguità dell'elezione, che si caratterizza per l'ampia maggioranza conseguita, ma testimonia il fallimento della linea del partito di appartenenza; *b)* introduzione nel sistema delle prassi del mandato esplorativo, da distinguersi dal pre-incarico; *c)* introduzione del pre-incarico in una formula diversa da quella usata da Einaudi: infatti, il pre-incarico a Segni ha la funzione di trovare una convergenza tra le forze politiche nella predisposizione di un programma di centro-sinistra; *d)* ampia concezione della funzione delle

---

<sup>123</sup> L'efficace espressione è di A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p.100.

<sup>124</sup> Cfr. sul punto A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 102-104.

<sup>125</sup> Cfr. S. Tosi, in *Il Resto del Carlino* del 7 aprile 1960.

consultazioni e apertura delle consultazioni anche al presidente CNEL, in quanto ex parlamentare; e) parziale influenza nella determinazione del programma governativo; f) influenza (quando non vera e propria interferenza) nella scelta dei ministri; g) modifica della prassi del conferimento dell'incarico, che non viene più "ufficializzato" in un decreto, bensì ha forma orale; h) frequenti incontri con le gerarchie militari.

## **2.2. Antonio Segni, un presidente per i moderati (1962-1964)**

### *2.2.1. L'elezione di Antonio Segni*

#### 2.2.1.1. Il contesto politico

Ancora una volta l'elezione del Presidente della Repubblica è palcoscenico delle divisioni interne alla democrazia cristiana.

Infatti, nonostante i dorotei di Aldo Moro – dopo la drammatica esperienza "ponte" del governo Tambroni – siano pronti accogliere le sinistre nella compagine ministeriale, una consistente fetta della democrazia cristiana vede nell'apertura ai socialisti un rischioso avvicinamento al Pci, il quale, si ricorda, in seguito alle denunce dei crimini di Stalin e alla vicenda di Budapest, si presenta con una (parzialmente) rinnovata strategia politica e continua a raccogliere consensi.

D'altro canto, la portata e il significato di un governo di centro-sinistra non trova democristiani e socialisti sulla stessa lunghezza d'onda. Entrambi sperano nell'appiattimento dell'altro sulle proprie linee programmatiche. Il partito socialista, infatti, vede nel governo di centro-sinistra la fine dall'isolamento determinato dalla vecchia alleanza – fallita – con il Pci e l'inizio di un nuovo percorso che dovrebbe comportare un adeguamento della politica democristiana alla propria mediante una forte spinta alle riforme strutturali e il conferimento di un'impronta sociale alla politica economica che avrebbe ridimensionato il capitalismo<sup>126</sup>. D'altra parte, la democrazia cristiana, al di là delle divergenze programmatiche, non è disposta, quale partito interclassista, a intraprendere un percorso marcatamente riformista che scontenterebbe la parte moderata del partito, e dell'elettorato: "se dunque per il Psi la sola questione all'ordine del giorno erano le <<riforme di struttura>>, per la Dc [...] era in questione il mantenimento dell'identità del partito, della sua articolata unità, e al tempo stesso la riconquista di una capacità di alleanze che le consentisse di conservare una posizione egemone ed un ruolo moderatamente progressivo"<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 105-111.

<sup>127</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 109. La diversità di obiettivi e aspettative che i due partiti vedono in un'alleanza di centro-sinistra emerge peraltro dalle dichiarazioni che Nenni e Moro effettuano nelle sedi congressuali (rispettivamente, Milano nel 1961 e Napoli nel 1962) in occasione delle quali viene approvata la politica di centro-sinistra. Stralci delle dichiarazioni sono riportati in cfr. G. Canale, *cit.*, p. 2, nota 5.

In questo contesto, la scelta di candidare Segni è per la direzione Dc strategica. Segni è, infatti, uno dei notabili fondatori della democrazia cristiana, proprietario terriero cui tuttavia si deve la realizzazione della riforma agraria nel contesto della quale si era proceduto a una riduzione dei latifondi e a un aumento dei diritti dei contadini<sup>128</sup>. Egli fa parte del gruppo conservatore della Dc ma nell'arco della sua carriera politica si fa spesso portatore di un riformismo moderato: questo eclettismo lo rende un candidato adatto ad accontentare molti. Soprattutto, Segni, doroteo, è contrario a un'alleanza con le sinistre e questo lo rende il candidato ideale per placare i malumori di tutta quella parte della democrazia cristiana timorosa del grande passo. La candidatura di Segni è, in breve, la contropartita che Moro deve concedere ai dorotei per la realizzazione di un governo di centro-sinistra<sup>129</sup>.

### 2.2.1.2. La difficile elezione di Segni

Nonostante Segni nasca come candidato di compromesso, volto a mantenere un'unità di partito ormai apparentemente irrecuperabile, come sempre la decisione della direzione della democrazia cristiana incontra qualche peripezia. Una parte della sinistra della Dc designa quale candidato Gronchi (la cui rielezione è propugnata dall'esterno da Enrico Mattei), i fanfaniani propongono Piccioni nella speranza che l'incapacità di eleggere Segni propizi una candidatura Fanfani, mentre socialisti, socialdemocratici e comunisti avanzano la candidatura di Saragat. Dopo varie contestazioni, e recuperati i voti dei dissidenti democristiani anche grazie all'intervento dei tre leader della corrente dorotea (Colombo, Rumor e Russo), Segni viene preferito a Saragat ed eletto, il 6 maggio 1962, soltanto al nono scrutinio, con 443 voti su 842, con i voti determinanti del Msi e dei monarchici<sup>130</sup>.

Egli rappresenta, quindi, in netta cesura con il suo predecessore, il Presidente moderato, eletto per far contenta la minoranza del partito di maggioranza e mantenere l'unità in un partito ormai percorso da correnti tra loro totalmente disomogenee. Al contrario di Einaudi, che era stato il presidente della maggioranza, e di Gronchi, che era stato il presidente eletto tra i malumori della maggioranza, Segni è effettivamente il presidente scelto dalla maggioranza, ma legittimato da un

---

<sup>128</sup> Antonio Segni nasce a Sassari il 2 febbraio 1891. Laureato in giurisprudenza, si iscrive al partito popolare ed è professore di diritto processuale civile nelle Università di Perugia, Cagliari, Pavia, Sassari (di cui diviene Magnifico Rettore) e Roma. In epoca fascista abbandona la vita politica, ma nel 1942 è co-fondatore della Dc, di cui è deputato alla Costituente. Ricopre nell'arco della sua carriera politica molteplici funzioni governative: sottosegretario, e poi ministro, dell'Agricoltura, ministro della Pubblica Istruzione, ministro della Difesa, ministro degli Esteri, ministro degli Interni, Presidente e vice-presidente del Consiglio. Nella Democrazia cristiana è co-fondatore della corrente dorotea. Colpito da trombosi il 7 agosto 1964, muore il 1° dicembre 1972 (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 93-96; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 121-124; [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>129</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 90-96; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 110-111.

<sup>130</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 101-103; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 111-115; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 167-177.

elettorato di centro-destra, in contrapposizione alla politica governativa che la stessa maggioranza è in procinto di realizzare, ossia una politica di centro-sinistra. Detto in altre parole, Segni è la personalità scelta per placare gli animi di quella consistente fetta del partito, in particolare la corrente dorotea, che vede nel progetto di una formula di centro-sinistra il rischio di una diminuzione della posizione di potere detenuta fino a quel momento. Vi è chi ravvisa, in questa elezione, un paradosso: al contrario di Gronchi, che non ha una legittimazione omogenea e deve crearsi “da se” un ruolo autonomo, Segni viene eletto al preciso scopo di mantenere un’unità all’interno del partito. Si crea quindi una peculiare inversione di ruoli per cui il Parlamento diventa luogo di integrazione politica (alleanza di centro-sinistra), mentre la Presidenza della Repubblica diviene garanzia di un’unità più “ristretta”, ossia quella della democrazia cristiana<sup>131</sup>.

### 2.2.2. *Le prime difficoltà di un’alleanza di centro-sinistra: tre governi in 32 mesi*<sup>132</sup>

#### 2.2.2.1. Il governo “balneare” di Leone

Segni eredita il governo Fanfani IV, esercitando non poche pressioni nel tentativo di frenare la spinta riformista del programma governativo. Infatti, a parte la nazionalizzazione dell’energia elettrica, la riforma urbanistica e l’istituzione delle regioni vengono rinviate<sup>133</sup>.

Il 28 aprile 1963 si tengono le consultazioni elettorali, che determinano una forte sconfitta per la Dc, la quale dal 42,5% dei voti presi nel 1958 scende al 38,3%. Anche il Psi è in lieve calo (dal 14,23% al 13,8%), mentre aumentano i comunisti (dal 22,68% al 25,3%) e raddoppiano i liberali (dal 3,5% al 7%). In sostanza, si verifica una sorta di bocciatura del primo governo di centro-sinistra e, in particolare, del disegno di legge urbanistica che dispone un diffuso esproprio di aree edificabili per garantire il diritto di abitazione<sup>134</sup>.

Segni effettua le consultazioni di rito e affida l’incarico a Moro, il quale accetta con riserva e si propone di formare un governo con Psdi, Pri e Psi. La direzione della Dc, in continuità con quanto stabilito al Congresso di Napoli, sostiene Moro nella direzione di un’alleanza di centro-sinistra e conferma il proprio distacco dal partito comunista. Intanto, la corrente autonomista del partito socialista sottolinea che la necessità di istituire le Regioni, prevista dal dettato costituzionale, è prevalente rispetto ai “problemi delle maggioranze” e per tale motivo non può comportare una

---

<sup>131</sup> Sul significato dell’elezione cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 115-117; F. Bassanini, *op. cit.*, p. 932. Il discorso pronunciato da Segni alle Camere l’11 maggio 1962 è riportato integralmente in F. Damato, *op. cit.*, pp. 177 ss. Per alcuni retroscena nella tormentata elezione di Segni, cfr. V. Gorresio, *op. cit.*, pp. 45 ss.

<sup>132</sup> La durata media dei governi è in realtà negli anni della Prima Repubblica uniforme (circa un governo all’anno). Con questo titolo si vuole mettere in luce il fallimento, sul piano della stabilità governativa, dell’alleanza di centro-sinistra.

<sup>133</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 103-106.

<sup>134</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 105; G. Canale, *cit.*, pp. 7-8; P. Guzzanti, *op. cit.*, p. 126. Sui risultati elettorali e sull’addebitamento della responsabilità politica a Fanfani, cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 186-192. Le elezioni politiche sono precedute dalla riforma costituzionale che riduce la durata del Senato a cinque anni (l. cost. 2/1963).

pregiudiziale esclusione dei comunisti. Si tengono vari incontri dei rappresentanti del quadripartito destinato a formare il nuovo governo (Dc, Psdi, Pri, Psi) al termine dei quali sembra essersi raggiunta un'intesa politico-programmatica sulla costituzione di un governo di centro-sinistra Dc-Psdi-Pri con l'appoggio esterno (astensione) del Psi. L'accordo raggiunto, tuttavia, mentre viene accolto dagli organi direttivi di Dc, Psdi e Pri, vede la sconfitta di Nenni nel partito socialista, la cui maggioranza – guidata da Lombardi - non approva il sostegno al governo Moro. Di conseguenza, il 18 giugno 1963, Moro rinuncia all'incarico<sup>135</sup>.

Il 19 giugno 1963, senza effettuare ulteriori consultazioni ufficiali<sup>136</sup>, il Capo dello Stato affida l'incarico a Leone<sup>137</sup>, il quale dopo la consueta riserva, accetta. Il 5 e l'11 luglio 1963 il governo monocolore Dc, composto da politici e tecnici e guidato da Leone, ottiene la fiducia dalle camere, con i soli voti favorevoli della democrazia cristiana<sup>138</sup>. In sostanza, il governo passa grazie alla scelta di socialdemocratici, repubblicani e socialisti di non partecipare al voto (al Senato) e di astenersi (alla Camera).

Il governo Leone è detto di “decantazione” o “balneare”<sup>139</sup>, in quanto non nasce su una base programmatica concordata con una maggioranza, bensì dall'insuccesso delle trattative condotte da Moro e nell'ottica di una transizione che consenta alle forze politiche di maturare il consenso a un'alleanza di centro-sinistra. A questo scopo, viene scelta una personalità che si caratterizza per le sue capacità compromissorie: Leone, democristiano, in tutta la sua carriera politica non si schiera mai in maniera decisiva con una corrente o un'altra, bensì svolge un ruolo di mediatore, risolvendo i conflitti di volta in volta sorti attenendosi a un rigido rigore giuridico. Per questo motivo, come dichiara Leone stesso in un incontro con i principali esponenti del partito socialista, egli rappresenta l'unica alternativa allo scioglimento: “non ho in tasca il decreto di scioglimento, ma voi sapete, perché Segni ve lo ha detto, che lo scioglimento sarebbe la conseguenza di un mio insuccesso. Vorrei non avere i voti liberali e di destra. Ma per questo mi occorre la vostra astensione. Così il mio governo assumerebbe il carattere di una tregua, in attesa che [...] il congresso socialista crei le

---

<sup>135</sup> Nenni nei suoi diari definisce il 17 giugno, giorno in cui il comitato centrale socialista si riunisce e rifiuta la propria adesione alla formazione del governo Moro, come “una delle peggiori giornate della [sua] vita di militante” (P. Nenni, *Gli anni del centro-sinistra*, Roma, SugarCo, 1982, 17 giugno 1963, p. 283). Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 17; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 203-206.

<sup>136</sup> In realtà, prima di dare l'incarico a Leone, Segni incontra i segretari di Psdi (Saragat), Psi (Nenni) e Pri (Reale). Il 18 giugno, Nenni annota nei suoi diari di aver intrattenuto un colloquio con il Presidente: Nenni propone un incarico a Saragat o Fanfani, mentre il Capo dello Stato, ritenute impraticabili queste soluzioni, comunica al segretario socialista la sua intenzione di costituire un “governo di attesa” guidato da Leone, con la minaccia di uno scioglimento anticipato (cfr. P. Nenni, *op. cit.*, 1982, 18 giugno 1963, p. 284). Cfr. sul punto ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 21, p. 7.

<sup>137</sup> L'incarico, in linea con la prassi inaugurata da Gronchi, rimane affidato nella sola forma orale (cfr. G. Canale, *cit.*, pp. 13-14).

<sup>138</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 17.

<sup>139</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 105. Il termine “balneare” è usato perché il governo nasce nella stagione estiva ed è destinato a durare poco più della stagione balneare, in virtù del suo carattere transitorio (cfr. G. Canale, *cit.*, p. 12).

condizioni per un secondo ministero di centro-sinistra”<sup>140</sup>. E’, quindi, un “governo con un compito determinato nel contenuto e, quindi, nel tempo”. In particolare, sono tre gli scopi del governo Leone: approvazione del bilancio, garanzia delle “libertà di tutti nell’armonico equilibrio costituzionale”, risoluzione dei problemi correnti e urgenti in attesa della formazione di una maggioranza<sup>141</sup>. Il governo, secondo la volontà espressa dal Presidente del Consiglio, ottiene la fiducia grazie al voto favorevole dei democristiani e all’astensione (alla Camera) e mancata partecipazione al voto (al Senato) di socialisti e socialdemocratici<sup>142</sup>.

A ben vedere, a parere di chi scrive, non è ravvisabile un inedito, come invece è stato sostenuto da alcuni, nel governo Leone<sup>143</sup>. Infatti, al di là del nuovo nome “ad effetto” attribuitogli (“di decantazione” o “balneare”), possono individuarsi due diversi precedenti allo stesso, a seconda della caratteristica dell’esperienza governativa che si metta in luce: ove si voglia sottolineare il carattere “transitorio” del governo, nel senso di transizione, di ponte, verso l’esperienza di centro-sinistra, un precedente può essere rinvenuto nel governo di “convergenze parallele” Fanfani III, avente proprio lo scopo di preparare il terreno per un’alleanza di centro-sinistra<sup>144</sup>; ove si voglia, invece, sottolineare il carattere transitorio, nel senso di amministrativo e di attesa di una maturata convergenza delle forze politiche, un precedente può essere rinvenuto nel governo Pella del 1953.

#### 2.2.2.2. I primi due governi di centro-sinistra, tra crisi economica, crisi politica e presunti allarmi di ordine pubblico

Il 5 novembre 1963 il Consiglio dei ministri delibera la rassegnazione delle dimissioni del governo in quanto con l’approvazione del bilancio si è esaurito lo scopo programmatico in base al quale è stata votata la fiducia al governo. Presupposto imprescindibile delle dimissioni è il XXXV Congresso del Psi, tenutosi dal 24 al 30 ottobre, in occasione del quale viene approvata la mozione di Nenni favorevole all’attivazione della politica di centro-sinistra<sup>145</sup>.

Il contesto in cui si accinge a partire l’esperienza di governo di centro-sinistra non è dei migliori.

Sul piano politico, la difficoltà di realizzazione di un’alleanza di centro-sinistra dimostra la reale inconciliabilità delle linee programmatiche dei partiti coinvolti, i quali si trovano fondamentalmente

---

<sup>140</sup> La dichiarazione di Leone è riportata in G. Canale, *cit.*, p. 10, nota 30, e in I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, p. 207. Montanelli definisce “astuta” la “mossa del Quirinale”, in quanto - dati gli scarsi risultati delle ultime consultazioni - difficilmente democrazia cristiana e partito socialista si sarebbero sottoposti a uno scioglimento anticipato (cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 206-207).

<sup>141</sup> Discorso del neo-incaricato Leone al Senato (cfr. 3° Resoconto Sommario della Seduta del Senato della Repubblica del 1° luglio 1963, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 17).

<sup>142</sup> Per il resoconto dettagliato delle votazioni espresse dai gruppi, cfr. G. Canale, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>143</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 105, dove si parla di “primo governo di decantazione”.

<sup>144</sup> In questo senso, cfr. G. Canale, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>145</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1989, pp. 209-210.



costretti a coalizzarsi dalle contingenze: il partito socialista, dopo il fallimento del patto di unità d'azione con i comunisti, non ha altre alternative per guadagnarsi un posto di forza nel circuito politico-decisionale; la democrazia cristiana – con i suoi storici alleati – pur essendo il partito di maggioranza relativa, non dispone né di un'unità di partito né di un numero di seggi sufficienti a poter costituire governi che ottengano la fiducia senza il sostegno di altre forze politiche e, dopo il fallimento della formula di centro-destra del governo Tambroni, hanno quale unica via di uscita un accordo con i socialisti. Da questo clima di forzatura deriva una proposta politica di centro-sinistra che, partita con un contenuto fortemente riformista con il governo Fanfani IV e Moro I, tende progressivamente a impoverirsi nei contenuti, con l'abbandono delle riforme strutturali più importanti (come, ad esempio, l'istituzione delle regioni, la riforma delle leggi di pubblica sicurezza, lo statuto dei lavoratori) che vedono una forte inconciliabilità delle posizioni delle forze politiche<sup>146</sup>.

Sul piano economico, la crescita che aveva investito l'Italia degli anni '50 entra, a partire dal 1963, in una fase di progressivo arresto, tanto da indurre la Commissione Cee a insistere con il secondo governo Moro affinché accetti l'assistenza della Comunità per timore che le difficoltà economiche dell'Italia possano compromettere l'equilibrio della Comunità stessa. Lo stesso Moro nel corso del suo secondo mandato adotta una serie di misure fiscali molto rigide e richiede un prestito sia agli Stati Uniti sia al Fondo monetario internazionale<sup>147</sup>.

Ma è il piano della sicurezza e ordine pubblico a causare maggiori preoccupazioni, nel contesto della formazione dei governi Moro, alle forze politiche e al Presidente della Repubblica. Sotto questo profilo i fatti realmente succedutisi sono ad oggi non chiari. In sostanza, pare che l'ordine pubblico in questi anni cominci a dare qualche segnale di instabilità, tanto da indurre il presidente Segni, come si dirà a breve, a convocare nel corso delle consultazioni per i governi Moro anche esponenti delle forze armate<sup>148</sup>. E' questo clima di sospetto e allarme che darà luogo, nel 1964, alla vicenda del c.d. Piano Solo. Lo scandalo mediatico scoppia soltanto nel 1967, quando "l'Espresso" divulga una serie di informazioni su un presunto complotto tra Segni e il generale De Lorenzo per organizzare un colpo di stato nel corso delle consultazioni volte alla formazione del II governo Moro. Questa denuncia si colloca in realtà in un periodo di forte tensione per l'Italia, dove, a partire dalla seconda metà degli anni '60, si registra un inasprimento del dibattito politico e della lotta sindacale<sup>149</sup>. Le preoccupazioni del Capo dello Stato per il mantenimento dell'ordine pubblico, in

---

<sup>146</sup> Sullo "svuotamento dei contenuti programmatici" della formula di centro-sinistra, cfr. M. G. Rodomonte, *op.cit.*, p. 13.

<sup>147</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p.108.

<sup>148</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p.108.

<sup>149</sup> Già nel 1962 si verificano i primi disordini derivanti dall'infiltrazione nei movimenti sindacali di soggetti violenti durante uno sciopero dei lavoratori della Fiat, il 7 luglio. In ottobre, gli estremisti sud-tirolesi organizzano due attentati

una situazione di diffuso malcontento causato dall'ondata di crisi economica e di rigide misure fiscali volte a fronteggiarla, può quindi essere considerata ragionevole, tanto più se si considera che, anche in circostanze non sospette, si era già instaurata la prassi degli incontri tra Presidente e capi militari. Sul caso vengono chiamate a indagare due commissioni di inchiesta, una parlamentare e una militare, da cui tuttavia non emergono elementi idonei ad accertare la pianificazione di un *golpe*. La vicenda, che rimane viva nel dibattito politico, è tuttora coperta da un alone di mistero<sup>150</sup>.

Venendo al procedimento di formazione del I governo Moro, in seguito alle dimissioni del ministero Leone, lo svolgimento delle consultazioni vede la partecipazione di personaggi anche esterni al circuito politico, ossia il governatore della Banca d'Italia, Carli, e il presidente della Corte dei Conti, Carbone (partecipazione probabilmente giustificata dalla difficile situazione economica che attraversa il Paese). Inoltre, viene introdotta la prassi di sentire due volte, ossia all'inizio e alla fine del ciclo di consultazioni, i presidenti delle camere<sup>151</sup>. In questa occasione, come anticipato, vengono convocati anche il capo della polizia, Vicari, e il comandante dei carabinieri, De Lorenzo<sup>152</sup>. Viene quindi incaricato Moro, che riesce a costituire il primo governo dalla compagine ministeriale di centro-sinistra<sup>153</sup>. Il I governo Moro (Dc-Psdi-Psi-Pri), con Nenni vice-presidente del Consiglio e Saragat ministro degli Esteri, ottiene la fiducia tra il 17 e il 21 dicembre con i voti favorevoli di democristiani, socialdemocratici, repubblicani e i socialisti (senza però il voto della corrente socialista autonomista, che vede un esponente in Riccardo Lombardi). Dal discorso programmatico di Moro si evince la vera portata di questa nuova alleanza, che altro non è che una difesa delle forze politiche dalla dispersione dei voti: trattasi, infatti, di una "corresponsabilità" tra partiti "diversi per ideologia, ispirazione ed esperienza politica", "che non ha alternative veramente valide e di ampio respiro". Su questa base, e in un contesto caratterizzato dalla difficile congiuntura

---

a Verona e Bologna per rivendicare il distacco dall'Italia delle aree di lingua tedesca. A Milano, durante una manifestazione di protesta contro il blocco navale posto dagli Stati Uniti contro Cuba, rimane vittima un ragazzo comunista. Nello stesso periodo muore inoltre Enrico Mattei, secondo molti vittima di un attentato (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 104-105).

<sup>150</sup> Per un approfondimento sulla vicenda del c.d. Piano Solo, cfr., diffusamente, A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 124 ss. e G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 110 ss.; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 141 ss. In I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia degli anni di Piombo*, Milano, Rizzoli, 1991 un intero capitolo (pp. 46 ss.) è dedicato agli scandali collegati ai casi Gladio (una presunta alleanza segreta organizzata dai servizi segreti della Nato per far fronte a un'eventuale invasione dell'Armata Rossa) e Solo: entrambe le vicende vedono il coinvolgimento del generale De Lorenzo e sono oggetto di propaganda politica negli anni a seguire.

<sup>151</sup> Cfr. M. G. Rodomonte, *op. cit.*, p. 7.

<sup>152</sup> Cfr. M. G. Rodomonte, *op. cit.*, p. 7. Si segnala che nei fascicoli predisposti dalla Presidenza della Repubblica e conservati presso l'Archivio del Quirinale, che contengono una dettagliata ricostruzione di tutte le consultazioni avvenute per la risoluzione delle crisi di governo, non viene fatta menzione degli incontri con i capi di polizia e carabinieri (cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 18).

<sup>153</sup> In realtà, pare che Segni prenda in considerazione l'idea di dare impulso alla formazione di un "governo del Presidente" guidato da Scelba o Pella, per impedire l'avveramento della coalizione politica di centro-sinistra (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 107).

economica, il governo di centro-sinistra si prefigge di “compiere una vasta ed ordinata azione di rinnovamento delle strutture dello Stato e della vita sociale”<sup>154</sup>.

Durante il mandato del I governo Moro, nel gennaio 1964, viene scelto come Segretario della Dc il doroteo Mariano Rumor. Lo stesso mese, la corrente socialista che non aveva votato la fiducia al governo Moro, si scinde dal partito e fonda il Psiup (Partito socialista italiano di unità proletaria). Al nuovo partito non partecipa tuttavia Riccardo Lombardi, che rimane su posizioni autonomiste, ma all'interno del partito. Questi due avvenimenti hanno ovviamente forti ripercussioni nelle dinamiche dei partiti di appartenenza. In particolare, per quanto riguarda la Dc, la mancata coincidenza tra Presidente del consiglio e leader di partito determina qualche problema di “coordinamento” e di “obbedienza” alle linee guida, tanto più che all'accentuato riformismo di Moro si contrappone la linea moderata di Rumor<sup>155</sup>. Per quanto concerne il partito socialista, la scissione, come vedremo, comporterà la perdita di una fetta consistente di voti.

Il governo Moro entra presto in crisi, il 26 giugno 1964, in seguito alla sconfitta alla Camera sulla votazione relativa a un capitolo del bilancio della pubblica istruzione che prevede lo stanziamento di 149 milioni sotto forma di sussidi e contributi a scuole medie private (in larga parte cattoliche)<sup>156</sup>. Si astengono in sede di votazione Psi, Pri, Psdi e Msi. Non mancano, inoltre, alcune assenze democristiane e i franchi tiratori. In realtà, la crisi del governo Moro ha radici ben più profonde, che già nel mese di maggio erano in parte emerse in seguito alla divulgazione, ad opera de “il Messaggero”, di una lettera inviata dal ministro del Tesoro Colombo a Moro dove si esprimeva dissenso rispetto alla politica economico-finanziaria portata avanti dal Governo<sup>157</sup>. Probabilmente nella consapevolezza dell'irriducibilità della contestazione politica a un capitolo della legge di bilancio, dopo l'approvazione della stessa, Moro si dimette<sup>158</sup>.

In seguito alle consultazioni di rito, Segni incarica nuovamente Moro, il quale accetta con riserva e ricomincia le trattative quadripartite (Dc, Psdi, Pri, Psi). Prima ancora dello scioglimento della riserva di Moro, il 16 luglio, Segni convoca nuovamente i presidenti delle camere (Merzagora e Ducci) e Moro, che riferisce dell'andamento delle trattative. Pare che Segni stia meditando la

---

<sup>154</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 18, dove si trova la ricostruzione dettagliata del procedimento di formazione del I governo Moro.

Sulla necessità di ricorrere a governi di coalizione in ragione del “multipartitismo estremo” caratterizzante l'esperienza italiana, cfr. M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 1-4.

<sup>155</sup> Cfr. M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 10-11.

<sup>156</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, p. 214.

<sup>157</sup> In sostanza, due sono le linee di politica economica propugnate dai ministri del primo governo Moro: una politica di investimenti, sostenuta dal ministro del Bilancio, Giolitti; e una politica anti-inflazionista, sostenuta da Colombo e dal ministro delle Finanze, Tremelloni, che vede favorevole anche il governatore della Banca d'Italia. Sull'episodio cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 108; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 122; M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 11-12; P. Guzzanti, *op.cit.*, pp. 130-131; F. Damato, *op.cit.*, pp. 74-75, I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 215-216.

<sup>158</sup> Cfr. P. Nenni, *op.cit.*, 1982, 25-26 giugno 1964, pp. 369-370.

formazione di un governo di emergenza guidato da Merzagora, quale alternativa allo scioglimento anticipato delle camere nel caso del fallimento della formula di centro-sinistra<sup>159</sup>. Dopo il colloquio con Merzagora, Segni incontra il capo di Stato maggiore della Difesa, Aldo Rossi, e generale Giovanni De Lorenzo (ex capo del SIFAR, comandante dell'arma dei carabinieri). Segni sente anche telefonicamente il generale Giuseppe Aloja, capo di Stato maggiore dell'Esercito<sup>160</sup>. Tuttavia, al termine dei colloqui tra i quattro partiti, viene rilasciata una dichiarazione congiunta dalla quale emerge, da un lato, il raggiungimento di un nuovo accordo, dall'altro, ancora una volta, la natura obbligata dell'alleanza di centro-sinistra, che “rimane la sola in grado di guidare il paese fuori dalla stretta attuale”<sup>161</sup>. Il nuovo programma di governo è, del resto, frutto di un ulteriore compromesso, che tende ad attenuare la portata riformista del programma del Psi<sup>162</sup>. Il 30 luglio e il 6 agosto 1964 il II governo Moro (Dc-Psdi-Psi-Pri) ottiene la fiducia delle camere, senza tuttavia i voti della corrente lombardiana del partito socialista<sup>163</sup>.

E' il 7 agosto quando Segni, durante una discussione con Saragat e Moro, viene colpito da una trombosi cerebrale, che lo costringe, il 6 dicembre 1964, a rassegnare le proprie dimissioni a causa dell'impossibilità di adempiere alle proprie funzioni in via permanente<sup>164</sup>. Poco dopo, il 21 agosto dello stesso anno, muore Palmiro Togliatti: il partito comunista perde il suo più grande *leader*, che viene sostituito dal suo vice, Longo. In ottobre il partito comunista subisce un altro duro colpo, con la destituzione di Kruscev<sup>165</sup>.

### 2.2.3. *Qualche breve considerazione sull'attività presidenziale di Segni*

---

<sup>159</sup> Sulla contrarietà di Segni alla formazione di un altro governo di centro-sinistra, esplicitata anche nel corso di un colloquio con Nenni, cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 220-221.

<sup>160</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 108-109; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 132 ss. Si segnala che, anche in questo caso, nei fascicoli predisposti dalla Presidenza della Repubblica e conservati presso l'Archivio del Quirinale, che contengono una dettagliata ricostruzione di tutte le consultazioni avvenute per la risoluzione delle crisi di governo, non viene fatta menzione degli incontri con i capi di polizia, servizi segreti e forze armate (cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 19).

<sup>161</sup> La dichiarazione è riportata in M. G. Rodomonte, *op.cit.*, p. 14.

<sup>162</sup> Le convulse giornate di trattative sono ben descritte da Nenni nei suoi diari, dove emerge la difficoltà dei partiti di trovare un accordo su riforme di struttura quali lo statuto dei lavoratori, la legge urbanistica, le regioni, e la scuola (Cfr. P. Nenni, *op.cit.*, 1982, 7-14 luglio 1964, pp. 375-379). Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 123; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, p. 222.

Sul progressivo “svuotamento” contenutistico dei programmi del governo di centro-sinistra, dovuto al difficile raggiungimento di un compromesso politico, cfr. M. G. Rodomonte, *cit.*, pp. 13-15.

<sup>163</sup> Per la ricostruzione della formazione del II governo Moro, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 19; M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 13 ss.

<sup>164</sup> Anche sulle dinamiche del colloquio tra Segni, Moro e Saragat non è stato possibile fare chiarezza. Pare che i tre abbiano litigato per una questione di nomine diplomatiche, ma alcune testimonianze indicano quale causa del litigio l'accusa che Saragat avrebbe rivolto a Segni circa il presunto coinvolgimento di Segni, in accordo con il generale De Lorenzo, nel “Piano Solo” (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 109-110; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 223-226).

<sup>165</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 245-249.

Antonio Segni, se da un lato, filo-atlantico ed europeista convinto, non si intromette mai – al contrario del suo predecessore – nella politica estera, dall’altro, seppure senza eccedere in retorica, si preoccupa in maniera costante dei problemi di politica interna, introducendo anche qualche innovazione nelle prassi presidenziali. Comunque, i suoi interventi e le sue esternazioni, viene osservato, riguardano principalmente le “relazioni con gli apparati dello Stato (magistratura, burocrazie militari, ecc.)”<sup>166</sup> piuttosto che l’attuazione di principi costituzionali di carattere sostanziale (unica eccezione in questo senso è il richiamo alla necessità di introdurre i limiti al diritto di sciopero, come prescritto dall’art. 40 Cost.). Al contrario dei suggerimenti di Einaudi, tuttavia, hanno la caratteristica di rivelarsi più oppositivi che collaborativi rispetto alla politica governativa, che, come è stato messo in luce, egli non condivide.

Quale presidente del CSM, ad esempio, egli è invisibile ai giudici a causa dei frequenti interventi nelle sedute, dell’espressione di pareri e della partecipazione assidua alle votazioni. D’altra parte, egli si espone ancora maggiormente quando esprime la propria solidarietà alla magistratura che condanna alcuni lavoratori edili la cui protesta era degenerata in scontri violenti con la polizia.

Di particolare rilievo è, inoltre, il messaggio sulle riforme istituzionali inviato da Segni alle camere il 17 settembre 1963, che costituisce il primo utilizzo della prerogativa di invio di messaggi alle Camere nella storia repubblicana. Nel messaggio Segni fornisce indicazioni circa la lunghezza del mandato e le modalità di elezione dei giudici costituzionali, suggerisce l’introduzione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l’eliminazione del divieto di scioglimento delle camere nel c.d. semestre bianco. Nonostante il messaggio induca il governo a promuovere alcune iniziative di modifica della Costituzione, non sortisce effetti sulle forze parlamentari, che si limitano a ignorarlo, forse temendo di favorire la formazione di un’interpretazione estensiva del potere presidenziale. L’unico traguardo sul piano istituzionale raggiunto nel corso del mandato consiste nella fissazione a 315 del numero dei senatori, non eleggibili in numero maggiore di sette da ciascuna regione.

Egli, infine, rinvia – ricordiamolo, in soli due anni - ben otto progetti di legge al Parlamento, perché manchevoli di copertura finanziaria e si oppone – mediante numerose intromissioni informali - a varie iniziative governative procrastinandone l’avveramento: esemplificativa, in questo senso, è la sua avversione all’istituzione delle Regioni, ma gli interventi riguardano anche il provvedimento introduttivo dell’imposta cedolare di acconto, la nazionalizzazione dell’energia elettrica, i contratti agrari, e così via<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 121.

<sup>167</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 103-107, A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 118-121; P. Guzzanti, *op.cit.*, p. 127, 139 ss.; D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, tomo II, pp. 395-397.

In conclusione, volendo tirare le fila sulle caratteristiche emergenti dalla breve durata in carica di Segni, si può ricordare quanto segue: *a)* la caratterizzazione di *leader* di partito, che sembrerebbe comportare una maggiore influenza sulle decisioni politiche, perseguita mediante i numerosi messaggi informali alle camere e alle forze politiche, i rinvii, ecc.<sup>168</sup>; *b)* la natura di Presidente eletto da una maggioranza diametralmente opposta (fatta eccezione per la democrazia cristiana) a quella governativa; *c)* la piccola innovazione nelle prassi delle consultazioni, con la convocazione dei presidenti delle camere sia all'inizio sia al termine del ciclo; *d)* il mantenimento della prassi, inaugurata da Gronchi, del conferimento soltanto orale dell'incarico; *e)* il coinvolgimento nelle consultazioni di soggetti esterni al circuito politico: il governatore della Banca d'Italia, i vertici di forze armate e polizia, ecc.; *f)* come Gronchi, l'intrattenimento di frequenti colloqui con le gerarchie militari; *g)* l'invio di un messaggio libero alle Camere, per la prima volta nella storia della Repubblica.

### **2.3. Giuseppe Saragat: da presidente di “democratici e antifascisti” a presidente del centro-sinistra (1964-1971)**

#### *2.3.1. L'elezione di Giuseppe Saragat*

##### 2.3.1.1. Il contesto politico

Ancora una volta, la situazione politica che fa da sfondo all'elezione del Capo dello Stato è caratterizzata da una sostanziale debolezza delle forze di maggioranza.

La democrazia cristiana di Moro e Rumor si barcamena nella difficile e costante opera di compromesso con i socialisti e nel tentativo di tenere insieme le molteplici differenti correnti che la attraversano. Nenni, dal canto suo, si prodiga da un lato alla causa dell'alleanza di centro-sinistra, che con il II governo Moro si è sostanziata in un passo indietro rispetto alle scelte programmatiche (le famose “riforme di struttura”) dei socialisti, dall'altro lato al tentativo di riunificazione con i socialdemocratici. Ma Nenni deve interfacciarsi, da un lato, con le convinzioni del nuovo segretario, Francesco De Martino, il quale contesta ai socialdemocratici un'eccessiva moderazione, dall'altro lato, con la corrente autonomista dei lombardiani, che contestano lo svuotamento della politica socialista avvenuto con la formazione del II governo Moro e sono propensi a un'apertura al partito comunista, in fase di cambiamento<sup>169</sup>.

Il partito comunista attraversa, in questo periodo, una fase di evoluzione. La nuova dirigenza del partito, infatti, si appresta ad attuare le linee strategiche contenute nel “Memoriale di Yalta”, uno

---

<sup>168</sup> Sul punto cfr. G. Canale, *op.cit.*, pp. 13-14.

<sup>169</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 9-12.

scritto compilato da Togliatti negli ultimi giorni di vita contenente un testamento politico, dove il *leader* esorta all'indipendenza rispetto al comunismo sovietico e al dialogo con le altre forze politiche. Sulla base del memoriale, si delineano due strategie politiche contrapposte nel partito, volte a reagire alla politica di isolamento propugnata dal centro-sinistra nei confronti dei comunisti: una, sostenuta da Pietro Ingrao, che propone la stesura di un programma politico rinnovato che tuttavia non snaturi i capisaldi del partito; l'altra, promossa da Giorgio Amendola, che caldeggia il dialogo tra forze politiche nell'ottica della formazione di un unico e unito partito dei lavoratori<sup>170</sup>.

Per il 22-23 novembre 1964 sono previste le elezioni amministrative per 74 consigli provinciali e 6767 consigli comunali. La Dc arriva alle elezioni sempre più divisa: alla corrente moro-dorotea, prevalente, si affiancano varie altre correnti interne (fanfaniani, Base, Forze nuove, scelbiani e scalfariani). Il Psi, dal canto suo, deve fare i conti con l'avvenuto distacco della corrente autonomista, diventata Psiup. Le amministrative vedono, rispetto alle politiche del '63, un lieve calo della Dc (dal 38,3% al 37,36%) e una *débâcle* dei socialisti, che a causa della scissione perdono più di due punti (dal 13,8% all'11,30%). Il partito comunista, invece, continua la sua progressiva ascesa, collocandosi con un 26,02% (dal 25,3%). In crescita sono anche i liberali (dal 7% all'8%) e i socialdemocratici (dal 6,1% al 6,68%), mentre repubblicani e missini rimangono stabili e i monarchici sono quasi annullati<sup>171</sup>.

### 2.3.1.2. Il ventunesimo scrutinio

Il centro-sinistra si presenta all'elezione presidenziale, come sempre, diviso. I democristiani propongono la candidatura di Leone, gradito ai dorotei, mentre i socialisti vogliono Saragat e i comunisti Terracini.

Il candidato della Dc deve presto scontrarsi con i franchi tiratori, che propugnano la candidatura di Fanfani. D'altra parte, Fanfani non è voluto né da Rumor né da Nenni, in quanto la sua politica di apertura a sinistra, poco moderata e reticente al compromesso, avrebbe determinato una rottura con il delicato percorso politico intrapreso. Le ragioni che rendono Fanfani sgradito alle maggioranze di Dc e Psi sono anche quelle che, d'altro canto, lo rendono un buon candidato per i socialisti di Lombardi e i comunisti di Ingrao, per i quali l'elezione di Fanfani sancirebbe una sonora sconfitta della corrente dorotea.

Dopo il decimo scrutinio, e il ritiro di Saragat, viene presentata la candidatura di Nenni, sostenuta da socialisti e da comunisti, che abbandonano il candidato originale. La candidatura di Nenni rappresenta per i socialisti lo strumento per contrapporsi alla candidatura di Fanfani

---

<sup>170</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 139-140.

<sup>171</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 250-256.

propugnata da Ingrao. Ma anche la sfida tra Leone e Nenni non conduce a un vincitore, nonostante un parziale ricompattamento della Dc intorno al suo candidato. Torna quindi il nome di Saragat, che viene accettato anche dai democristiani di fronte alla constatazione che Leone non sarebbe mai stato votato dai fanfaniani e che l'alternativa a Saragat sarebbe stato Nenni. Inoltre, entrano in gioco i comunisti di Amendola (come si è visto, su posizioni opposte rispetto a quelli di Ingrao), che sperano, votando Saragat, di favorire una riunificazione delle sinistre. Ma, mentre i socialisti vedono di buon occhio il sostegno comunista, in quanto questo avrebbe migliorato i rapporti tanto con la corrente di Lombardi quanto con il partito socialdemocratico e determinato la sconfitta della sinistra di Ingrao (al contrario, l'allontanamento del Pci avrebbe comportato una vittoria della linea politica di Ingrao e, conseguentemente, un rafforzamento della sinistra socialista di Lombardi e un aumento delle spaccature di partito); i dorotei, già sconfitti sul fronte Leone, avrebbero accettato il sostegno comunista solo a condizione che questo non fosse ufficialmente richiesto e quindi rimanesse politicamente irrilevante. Si verifica quindi il paradosso per cui la candidatura di Nenni, inizialmente promossa per facilitare l'elezione di Saragat, diviene una valida e contrapposta alternativa a questa. E' solo dopo un lungo negoziato tra il segretario del Psdi, Mario Tanassi, e Giorgio Amendola che tanto i comunisti quanto i democristiani si decidono a votare per Saragat. Quest'ultimo, in un comunicato frutto di un compromesso tra l'ufficiale richiesta di voti ai comunisti voluta da questi ultimi e il veto in tal senso opposto dalla Dc, dichiara, con una formula accettata da entrambe le parti: "mi auguro che sul mio nome vi sia la confluenza dei voti di tutti i gruppi democratici e antifascisti"<sup>172</sup>.

Al ventunesimo scrutinio, dopo dodici giorni di votazione (compreso quello di Natale), il 28 dicembre 1964, Saragat viene eletto Presidente della Repubblica con 646 voti su 963<sup>173</sup>. Le 150

---

<sup>172</sup> Il comunicato è riportato in A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 144.

<sup>173</sup> Per la ricostruzione dell'elezione cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 139-144; G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 132-134; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, pp. 256-266; V. Gorresio, *op.cit.*, pp. 60 ss.; F. Damato, *op.cit.*, pp. 79-81.

Giuseppe Saragat, la cui famiglia ha origine sarda, nasce a Torino il 19 settembre 1898 da madre piemontese. Laureato in Scienze economiche e commerciali, a ventiquattro anni si iscrive al partito socialista unitario, entrando nella direzione tre anni dopo. Costretto a espatriare a causa delle persecuzioni fasciste, quando rientra in Italia viene arrestato, ma riesce a evadere e continuare clandestinamente l'attività politica. Ministro nel 1944, deputato della Costituente, ne diviene presidente nel 1946. Nel 1947 fonda il Partito socialista dei lavoratori italiani (poi Partito socialista democratico italiano), di cui diventa segretario una volta rassegnate le dimissioni da Presidente dell'Assemblea Costituente (nel 1975 assumerà la presidenza del partito). Ricopre varie cariche governative e viene eletto deputato in tutte le tornate elettorali dal 1948 al 1963. Nonostante inizialmente sostenga, con Nenni, il progetto del "patto di unità d'azione con i comunisti", nel 1947, Saragat, filoatlantico, è il principale fautore della scissione di Palazzo Barberini, dovuta proprio al disaccordo sulla continuazione del patto con i comunisti: dimessosi dalla Costituente, fonda il Psli, poi divenuto Psdi. Durante tutta la sua carriera politica, e anche nel corso della presidenza, si fa portatore di un unico grande obiettivo: la creazione di un unico grande partito socialdemocratico. In quest'ottica, egli è grande sostenitore dell'alleanza di centro-sinistra, che prova a sancire definitivamente candidandosi alla presidenza già nel 1962, quanto tuttavia la Dc non è ancora pronta per un candidato socialista e sceglie Segni. Egli tuttavia, in quell'occasione, riceve i voti dei socialisti (oltre che di socialdemocratici, repubblicani e comunisti), in un ulteriore *step* verso la riunificazione socialista. Muore l'11 giugno 1988 (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 115-118; 130-132; [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).



schede bianche denotano la preoccupazione di quella parte della democrazia cristiana che vede, non a torto, nel voto comunista un'intromissione nella legittimazione politica del presidente<sup>174</sup>.

L'elezione di Saragat, convinto propulsore dell'alleanza di centro-sinistra, suggella definitivamente la linea politica perseguita da Moro negli ultimi anni. Infatti, secondo la valutazione di Baldassarre e Mezzanotte, Saragat è fin dall'inizio il candidato ideale di Moro. Di fronte all'indebolimento della corrente dorotea, che con Segni perde il suo principale esponente, la candidatura di Leone, un notevole estraneo alle diatribe tra correnti, appare molto debole e denota la mancanza di una *leadership* dorotea forte. E' probabile quindi che Moro abbia fin dall'inizio calcolato che il sostegno iniziale alla candidatura "neutra" di Leone, con la sua probabile sconfitta, avrebbe poi determinato una sorta di "via libera" a Saragat, in assenza di valide alternative sufficientemente forti. D'altra parte, i dorotei hanno forse anche attenuato l'atteggiamento diffidente nei confronti del centro-sinistra, in seguito alla formazione del II governo Moro, che per i socialisti ha comportato un decisivo compromesso a favore della linea democristiana. In questo contesto, cui si aggiunge l'approvazione delle potenze straniere della candidatura di un filoatlantico quale è il *leader* socialdemocratico, si creano i presupposti affinché l'elezione di Saragat assuma "il preciso significato di unificazione maggioritaria, ossia di integrazione politico-istituzionale di tutte le forze della coalizione di governo"<sup>175</sup>.

Ma l'elezione di Saragat non determina soltanto quella legittimazione del centro-sinistra che con Segni è stata scongiurata per volere dei dorotei, ma anche l'ingresso dei comunisti nel circuito politico-decisionale. Infatti, è la prima volta che il Pci interviene nell'elezione presidenziale con una presa di posizione frutto di una strategia politica autonoma (e non, come avvenuto per l'elezione di Gronchi, dovuta a un appiattimento sulle posizioni dei socialisti in un tentativo di riavvicinamento). D'altra parte Saragat, che ai tempi aveva determinato la scissione di Palazzo Barberini proprio perché schierato nettamente su posizioni anticomuniste, con l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali appare meno rigoroso, ammettendo che "non è possibile collaborare con i comunisti al governo [...] se domani fossero possibili delle convergenze sul piano pratico [...] non si può respingere l'alleanza con un sindacato comunista [...]. Se ci troviamo a votare in Parlamento una legge giusta, con le forze reazionarie che fanno il sabotaggio e i franchi tiratori che cercano di

---

<sup>174</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 146-147.

<sup>175</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 138. Cfr. anche, *ivi*, pp. 135-139. Secondo un differente punto di vista, espresso da Luigi Longo (Pci), la democrazia cristiana avrebbe invece ricevuto una sonora sconfitta a seguito della vicenda dell'elezione presidenziale, costretta ad accettare un candidato diverso dal proprio, laico e con il supporto dei comunisti (cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1989, p. 276).

impedire che la legge passi, io dico: i voti comunisti sono accettati, ben vengano i voti comunisti”<sup>176</sup>.

E’, quindi, la sensazione che sia una sorta di “unità superiore [a quella della maggioranza di centro-sinistra]” a caratterizzare l’investitura di Saragat, rinvenibile forse anche tra le righe del discorso di insediamento, dove si richiamano temi quali la Resistenza, la pace, la sanità pubblica, la scuola - quasi a sottolineare, secondo alcuni, che la legittimazione presidenziale vede la convergenza non solo delle forze politiche di maggioranza, ma anche dei comunisti - e si sottolinea il ruolo di “moderatore dei contrasti” del Presidente, che si colloca “al di sopra dei partiti”. Tuttavia, questa caratterizzazione iniziale, che preoccupa la democrazia cristiana, si sfuma progressivamente nel corso del mandato e acquisisce connotati celebrativi, mentre, in concreto, il Capo dello Stato si adopererà strenuamente per il mantenimento della coalizione di centro-sinistra, osteggiando altre soluzioni governative mediante il ricorso ai c.d. “mandati vincolati”<sup>177</sup>.

### 2.3.2. *Gli “anni di gomma” e gli “anni di piombo” in Italia*<sup>178</sup>

Lo studio della presidenza Saragat non può prescindere dalla contestualizzazione della stessa nelle drammatiche vicende che, a partire dalla seconda metà degli anni ’60, percorrono l’Italia. Non è questa la sede per svolgere un approfondimento in chiave storico-sociologica degli avvenimenti che segnano così profondamente, ancora oggi, le scelte politiche dei partiti e, conseguentemente, la vita del popolo italiano. Tuttavia, per completezza, è opportuno effettuare un breve richiamo di quanto avviene in questi anni.

Mentre la classe politica, divisa nella ricerca di un continuo compromesso, annuncia grandi progetti senza riuscire a realizzarli, la popolazione comincia ad avvertire la fine di quel periodo storico ribattezzato “dei miracoli”, ossia quel periodo di forte crescita economica e benessere che aveva caratterizzato l’Italia della seconda metà degli anni ’50. A questo strisciante disagio sociale si affianca una serie di scandali coinvolgenti la classe politica e la mala gestione del denaro pubblico.

Di lì a qualche anno, nel 1967, dallo scontento nasce e si espande, destinata a durare per tutti gli anni ’70, la contestazione studentesca. In sostanza, i motivi delle proteste, fondati su considerazioni legittime ma purtroppo spesso ideologizzati fino all’estremismo, sono riconducibili alla denuncia dell’inadeguatezza delle strutture universitarie e della gestione baronale delle cattedre e alla

---

<sup>176</sup> La dichiarazione, rilasciata nel corso di un’intervista televisiva il 22 novembre, è riportata in A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 146.

<sup>177</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 148-149; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 134; F. Damato, *op.cit.*, p. 83. Il discorso di insediamento è riportato integralmente in F. Damato, *op.cit.*, pp. 183-188.

<sup>178</sup> L’espressione “anni di gomma” è coniata da Montanelli e Cervi per contrapporre la situazione “statica e friabile” del sistema politico a quella, drammatica, della società italiana, scossa da violente contestazioni ed episodi di terrorismo (I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, p. 9).

rivendicazione di una maggiore partecipazione degli studenti alle decisioni di gestione delle università e di una più costante presenza dei professori.

Poco tempo dopo, nel 1969, scoppia anche la lotta della classe operaia, inaugurando un periodo noto come “autunno caldo”. Nata su rivendicazioni dei lavoratori in occasione del rinnovo di 32 contratti collettivi di lavoro, la protesta assume presto connotati ideologici e si presta a essere politicizzata dai sindacati. Gli scioperi e gli scontri che caratterizzano questo periodo hanno il duplice effetto di aumentare l’inflazione e di condurre al varo, nel maggio del 1970, dello Statuto dei lavoratori.

Il 12 dicembre del 1969 segna l’ingresso del terrorismo nella storia italiana con la strage di Piazza Fontana (Milano), dove, nella sede della Banca dell’Agricoltura, un ordigno causa la morte di sedici persone. A questa strage, e al lunghissimo e discusso procedimento penale che ne scaturisce, seguono molteplici tragici avvenimenti, come la morte di uno studente, un anno dopo, nel corso di una manifestazione commemorativa delle vittime organizzata dal Movimento studentesco e dagli anarchici, e le polemiche sugli eccessivi poteri della polizia nella gestione dell’ordine pubblico.

Ma la violenza non riguarda soltanto gli atti di terrorismo o singole lotte (quali quella studentesca e quella operaia), divenendo lo strumento con cui lo scontento della popolazione prende voce. Nel luglio del 1970, a causa della scelta di Catanzaro quale capoluogo regionale, scoppia a Reggio Calabria una rivolta che presto si trasforma in una vera e propria guerriglia. In sostanza, sono anni in cui gli estremismi di alcune forze politiche sono usati per aizzare la gente contro lo Stato e tramutare lo scontento in violenza invece che in protesta pacifica<sup>179</sup>.

In questo contesto, l’attività di Saragat si caratterizza per un intenso utilizzo di esternazioni e messaggi (come quello di fine anno, del 31 dicembre 1968) che tuttavia, “ampollosi e scontati”<sup>180</sup>, si limitano a porre l’accento sul disagio sociale e sulla necessità di riforma delle strutture politiche e sociali, inadeguate a tenere il passo con i tempi. I commentatori del settennato criticano a Saragat la sua incapacità di cogliere appieno i cambiamenti politico-sociali, di cui fornisce una lettura riduttiva “senza [lasciare] tracce profonde”<sup>181</sup>.

### 2.3.3. I “mandati vincolati” di Saragat

#### 2.3.3.1. Il III governo Moro

---

<sup>179</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 134-136; 141-142; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 14-24; 62 ss.; 114 ss.; 158-161.

<sup>180</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 136.

<sup>181</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 134.

Il II governo Moro entra in crisi il 20 gennaio 1966, in seguito alla mancata approvazione, in sede di votazione finale svolta a scrutinio segreto, di un disegno di legge disciplinante l'ordinamento della scuola materna statale, che il governo dichiara essere un punto essenziale del programma. Il Capo dello Stato, ritenuto che il rinvio del governo Moro alle camere fosse contrario alla volontà delle forze parlamentari, svolge le consultazioni di rito - nel corso delle quali tuttavia gli ex presidenti della Repubblica vengono sentiti due volte - e incarica nuovamente Moro, in quanto i gruppi della maggioranza convergono sull'indicazione di Moro quale incaricato alla formazione di un nuovo governo. Tuttavia, manca la convergenza delle forze politiche sulla formula e sul programma e Moro opta per una rinuncia all'incarico<sup>182</sup>. Il Capo dello Stato invita Moro a soprassedere dalla sua decisione e procede a un nuovo breve ciclo di consultazioni, limitato tuttavia ai presidenti delle camere e dei gruppi parlamentari (4 e 5 febbraio). Nonostante le nuove consultazioni svolte, Moro conferma la propria volontà di rinunciare all'incarico. Saragat, quindi, decide di riaprire le consultazioni (terzo ciclo), secondo la prassi, lasciando tuttavia qualche giorno di pausa ai gruppi parlamentari per dare loro la possibilità di riunirsi e confrontarsi. Al termine delle consultazioni, l'11 febbraio, affida a Moro un mandato esplorativo<sup>183</sup>, in quanto permangono le incertezze sulla formula e sul programma di governo. Il 23 febbraio, svolte le indagini e presi ulteriori contatti, Moro accetta l'incarico. Anche in questo caso, in linea con la prassi inaugurata da Gronchi, il Presidente firma i due decreti, quello di accettazione delle dimissioni e quello di nomina (oltre a quello, ovviamente, di nomina dei ministri). Il governo Moro, che vede ancora una volta Nenni vice-presidente del consiglio, è, come i due precedenti, un governo dalla composizione quadripartita (Dc-Psi-Psdi-Pri). Il 15 marzo ottiene la fiducia delle camere. Tra gli obiettivi programmatici fissati, vi è quello di indire le prime elezioni regionali nel 1968<sup>184</sup>.

La mancata parlamentarizzazione della crisi e la gestione della crisi governativa da parte del Presidente della Repubblica non rimangono estranee a critiche. Tralasciando le questioni relative alla parlamentarizzazione, già ampiamente affrontate nel paragrafo relativo al settennato di Gronchi (2.1.), giova soffermarsi sul secondo punto. Da più parti, nei quotidiani di quei mesi, si evidenzia infatti come Saragat si sia incaponito sulla necessità di affidare un incarico a Moro nell'intento di escludere altre soluzioni governative e di promuovere il mantenimento dell'alleanza di centro-

---

<sup>182</sup> Sul c.d. "caso Scelba", ossia sul contrasto tra democristiani e socialisti circa l'inserimento di Scelba nella compagine ministeriale, cfr. M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 18-19. Per un'interpretazione del caso Scelba nel senso di tentativo della segreteria democristiana, retta da Rumor, di rovinare l'alleanza di centro-sinistra guidata da Moro, cfr. F. Damato, *op.cit.*, p. 84.

<sup>183</sup> Invero, utilizzando la distinzione tra "preincarico" e "mandato esplorativo", che fa leva sull'effettiva assunzione dell'incarico, si tratterebbe di un pre-incarico. Inoltre, a differenza delle missioni esplorative affidate da Gronchi a Merzagora e, più avanti, a Leone, in questo caso le indicazioni circa il contenuto del mandato sono più specifiche, dal momento che esiste già una convergenza delle forze politiche sulla personalità da porre alla guida del nuovo governo.

<sup>184</sup> Per la ricostruzione della crisi di governo cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 20; M. G. Rodomonte, *op.cit.*, pp. 18-22; I. Montanelli - M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 25-27.

sinistra. In particolare, si sottolinea la novità del comportamento del Capo dello Stato, che chiede a Moro di soprassedere nella decisione di rifiutare l'incarico e procede a un breve ciclo di consultazioni coinvolgente i soli presidenti delle camere e dei gruppi parlamentari<sup>185</sup>. In realtà, come avviene sempre quando si tratta di commentare la prassi del procedimento di formazione del governo, che è interamente affidata alle valutazioni discrezionali del Presidente della Repubblica, si tratta di considerazioni dalla rilevanza meramente politica, dal momento che, almeno nel caso di specie, non si verifica alcuna violazione del dettato costituzionale. Anche sul piano della correttezza, peraltro, se da un lato è noto che le convinzioni personali di Saragat si muovono nella direzione del mantenimento dello *status quo*, dall'altro lato dalle note diffuse dal Quirinale emerge che le stesse forze politiche di maggioranza, già nel corso delle prime consultazioni, manifestano uniformità nell'indicare Moro quale personalità voluta per la direzione del nuovo governo. In quest'ottica, il *modus operandi* del Presidente non sembrerebbe contestabile, dal momento che l'unico punto da affinare è quello relativo al programma e alla formula di governo, su cui è di certo necessaria la convergenza dei gruppi parlamentari (che infatti vengono consultati), ma non quella di ex Presidenti della Repubblica, ex Presidenti del Consiglio, e così via. Tuttavia, se la correttezza costituzionale, da un punto di vista formale, non può dirsi intaccata, d'altro canto non si può trascurare la constatazione che in seno alla Dc matura in questi anni un contrasto tra la segreteria di partito, detenuta dal doroteo Rumor, e lo stesso Moro, di idee troppo tendenti a sinistra per la nuova dirigenza: Moro quindi, seppure gradito ai principali fautori del centro-sinistra, si trova in contrasto con gli organi direttivi di partito, che tentano di ridurre la spinta riformista rendendo sempre più necessario l'intervento del Presidente della Repubblica nel tentativo di mantenere la coalizione<sup>186</sup>. In questo contesto, l'insistenza di Saragat nel voler conferire l'incarico a Moro potrebbe sembrare non soltanto il risultato delle indicazioni della maggioranza, come indicato nelle note diffuse dal Quirinale, ma anche, e soprattutto, il tentativo di evitare lo spostamento in senso centrista auspicato dalla segreteria.

Nel corso del mandato del governo Moro interviene la tanto agognata riunificazione socialista, fortemente voluta da Saragat e Nenni, approvata dai congressi dei rispettivi partiti tra il novembre del '65 e il gennaio del '66 e propiziata dall'elezione di Saragat alla presidenza della Repubblica. Il 30 ottobre 1966 nasce il Partito socialista unificato (Psu), di cui Nenni viene eletto presidente. In realtà, nonostante l'unificazione, i due partiti originari mantengono la propria autonomia organizzativa: infatti, i socialdemocratici temono di vedere diminuita la posizione di forza che in

---

<sup>185</sup> I commenti sulla natura extra-parlamentare della crisi (pp.1-5) e sulla gestione delle consultazioni (pp. 5-11) sono riportati in un fascicolo curato dalla Presidenza della Repubblica sulla crisi di governo. Il fascicolo è consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 20.

<sup>186</sup> Cfr. F. Damato, *op.cit.*, pp. 83-85. In questa direzione andrebbe anche la decisione della segreteria di inserire Scelba, notoriamente avverso al centro-sinistra, nella compagine governativa.

questi anni hanno acquisito con una costante partecipazione ai governi; i socialisti, invece, devono fare i conti con la corrente autonomista di sinistra (peraltro a sua volta divisa in due movimenti, riconducibili a due diversi *leader*: Riccardo Lombardi da un lato e il segretario di partito, Francesco De Martino, dall'altro)<sup>187</sup>.

### 2.3.3.2. Un ritorno al monocolore: il II governo (“di attesa”) Leone

Il governo Moro resiste fino alle consultazioni elettorali, che si tengono il 19 maggio 1968. La Dc registra una lieve crescita (dal 38,3% al 39,12%), ma come sempre il vero vincitore è il partito comunista, che continua a crescere (dal 25,3 al 26,9%), mentre la riunificazione socialista si rivela un fallimento (14,48% al partito unificato: una percentuale bassissima se si considera che alla tornata del 1963 il Psi da solo aveva raccolto il 13,8% dei voti, nonostante questo dato risalga a un momento precedente al distacco degli autonomisti, e il Psdi il 6,1%) e il Psiup registra un discreto successo (4,5%), sottraendo non pochi voti al partito di provenienza. Nella campagna elettorale entra in gioco una nuova grande protagonista: la televisione<sup>188</sup>.

Dopo aver svolto le consultazioni, Saragat affida l'incarico per la formazione del governo a Rumor. Moro, infatti, è invisato ai socialisti, che gli attribuiscono la responsabilità del fallimento elettorale per aver malamente condotto la politica di centro-sinistra<sup>189</sup>.

Il conferimento di questo incarico viene ribattezzato “anfibia”, in quanto nei comunicati del Quirinale viene definito quale un vero e proprio incarico, con la precisazione, tuttavia, della necessità di procedere a ulteriori accertamenti sugli orientamenti delle forze parlamentari: sembrerebbe, più che un incarico, un mandato esplorativo, a dispetto della nomenclatura utilizzata nel comunicato. Peraltro, non viene chiarita la formula di governo alla cui formazione si incarica Rumor, lasciando quindi aperta l'ipotesi dell'abbandono della coalizione di centro-sinistra<sup>190</sup>.

In seguito al fallimento del tentativo di Rumor, tanto di dar vita a un governo di centro-sinistra quanto di costituire un governo monocolore Dc a maggioranza preconstituita, Saragat procede a un rinnovato ciclo di consultazioni, che tuttavia prevede il solo coinvolgimento dei presidenti dei gruppi parlamentari e dei dirigenti delle forze politiche di centro-sinistra (Dc, Psu e Pri). Questa scelta, che trova un unico precedente nel colloquio (a differenza di questo, tuttavia, non ufficiale) intercorso tra Segni e i segretari dei partiti socialdemocratico, socialista e repubblicano prima del

<sup>187</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 140; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 28-32, dove viene svolta una ricognizione anche delle prime avvisaglie di fallimento della formula socialista unificata, in seguito alle elezioni amministrative tenutesi nel giugno e nel novembre del 1966; 32-34, dove si rende conto dei problemi di politica interna ed estera del 1967: lo scandalo Sifar, i primi dibattiti sulla legge sul divorzio, il disegno di legge per l'istituzione del referendum abrogativo, la guerra tra Egitto e Israele, ecc. Sullo scandalo Sifar e la presa di posizione di Saragat, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 139; F. Damato, *op.cit.*, pp. 85-87.

<sup>188</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 35-36; G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 141.

<sup>189</sup> Cfr. F. Damato, *op.cit.*, p. 87.

<sup>190</sup> Cfr. Aldo Airoidi, *Mandato anfibia*, in “La Nazione” dell'11 giugno 1968.

conferimento dell'incarico a Leone (18 giugno 1963), sembrerebbe indicare una pressione effettuata dal Capo dello Stato nella direzione della formazione di un governo di centro-sinistra<sup>191</sup>.

A ben vedere, forse proprio a seguito delle polemiche, viene subito previsto un altro ciclo di consultazioni coinvolgente anche le altre personalità del circuito politico-parlamentare.

Il 18 giugno la situazione politica si presenta come segue: la Dc esprime una generica disponibilità a un governo con una non precisata formula, augurandosi tuttavia il sostegno degli altri gruppi di centro-sinistra a tale governo; i socialisti, invece, dichiarano il proprio dissenso alla partecipazione al governo in via di formazione, garantendo tuttavia il loro appoggio esterno allo stesso. Si creano le premesse per un altro “governo-ponte”, “di attesa” o “di decantazione” che dir si voglia: insomma, un altro monocolore Dc di transizione. Viene incaricato a tal fine Leone, il quale si propone di costituire un governo che “consenta ai partiti di conseguire i necessari ed auspicati chiarimenti”. Dopo aver effettuato le opportune indagini, Leone accetta quindi l'incarico e forma un governo monocolore Dc, composto, come il precedente governo balneare da lui guidato nel 1963, da politici e tecnici. Come emerge chiaramente dalla mozione di fiducia votata dalla Camera dei deputati, è un governo che “consente alle forze politiche un periodo di riflessione che possa presto sfociare in un governo di legislatura”<sup>192</sup>.

### 2.3.3.3. I primi tre governi Rumor

Le dimissioni del governo Leone, il 19 novembre 1968, conseguono alla raggiunta convergenza di Dc, Psi e Pri per la formazione di un governo di coalizione. In quest'ottica, già prima delle dimissioni, in data 12 novembre, si svolge un ciclo di pre-consultazioni volte a esaminare gli orientamenti delle forze politiche alla luce dei congressi socialisti e repubblicani. Le pre-consultazioni, ossia le consultazioni prima delle dimissioni del governo in carica, rappresentano una novità nella prassi costituzionale e sono possibili soltanto in quanto il governo Leone si è fin dall'inizio configurato per la sua natura transitoria e, quindi, di “attesa” di un accordo tra le forze politiche che consentisse la formazione di un governo dotato di una maggioranza precostituita.

---

<sup>191</sup> In un articolo del “Paese Sera” del 14 giugno 1968 (*Si ritenta con un monocolore*), si contesta il verificarsi di una duplice innovazione nella prassi costituzionale: a) le consultazioni presidenziali [si dovrebbe aggiungere, ufficiali] vedono il coinvolgimento di personalità di partito non afferenti al circuito parlamentare; b) le consultazioni [si dovrebbe precisare, di secondo ciclo] sono rivolte soltanto a una parte delle forze politiche e non alla loro interezza. Sempre nello stesso numero del quotidiano, in un articolo intitolato *Le polemiche sul Quirinale*, si denuncia che Saragat è “impegnato in prima persona alla ricerca di una formula di governo” e si reclama la necessità che vengano sentite anche le altre forze parlamentari. Del resto le critiche non arrivano soltanto dal quotidiano comunista, ma anche dal Movimento sociale italiano, che in un articolo pubblicato su “Il Secolo” il medesimo giorno (*Lacerazione costituzionale*) contesta la gestione atipica delle consultazioni da parte del Capo dello Stato.

<sup>192</sup> Per la ricostruzione della crisi, gli articoli dei quotidiani citati (e altri), le dichiarazioni e il resoconto sommario delle sedute della Camera dei deputati, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 21.

Nel corso delle consultazioni, come risulta dalla cronaca delle crisi di governo, vengono per la prima volta ascoltati non solo i capi gruppo ma anche i presidenti e segretari dei partiti, purché ricoprenti la qualifica di parlamentari. In realtà, come si è visto nel paragrafo precedente, non è la prima volta che i dirigenti di partito vengono sentiti: è, semmai, la prima volta che questi vengono convocati ufficialmente nel corso della prima tornata di consultazioni, venendo in tal modo inseriti a pieno titolo nell'insieme delle personalità politiche che la prassi suggerisce di sentire.

Il 24 novembre 1968 Saragat affida a Pertini, presidente della Camera, un mandato esplorativo per valutare “le concrete possibilità per la formazione del nuovo governo”<sup>193</sup>. Esaurito il mandato, il 26 novembre, Saragat affida l'incarico a Rumor, il quale accetta con riserva, ponendo l'accento sulla necessità di “formare un governo organico e stabile di coalizione fra i tre partiti di centro-sinistra”. Rumor, terminate le trattative con i partiti di centro-sinistra (Dc, Psi e Pri), il 12 dicembre accetta l'incarico<sup>194</sup>.

Il 4 luglio 1969, in una riunione del Comitato centrale, già percorso da malumori a causa dell'insuccesso della tornata elettorale, Nenni viene sconfitto in una votazione su un documento, mentre passa un ordine del giorno presentato dal gruppo di De Martino. E' la goccia che fa

---

<sup>193</sup> Il mandato esplorativo viene affidato subito dopo il termine delle consultazioni, a differenza di quanto la prassi fino ad ora aveva registrato (il Capo dello Stato si è sempre preso una pausa di riflessione di almeno 24 ore). Questa impellenza sarebbe stata dovuta all'atteggiamento procrastinatore della Dc, che rinvia la riunione del Consiglio nazionale per ben sette volte in soli due giorni. In quest'ottica, la decisione di Saragat di procedere immediatamente avrebbe la funzione di imporre una svolta immediata alla risoluzione della crisi (cfr. *La decisione di Saragat*, in “Il Roma” del 25 novembre 1968, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 22).

Come si vede, il termine “mandato esplorativo” viene utilizzato abbastanza indiscriminatamente. Al di là del criterio distintivo usato da parte della dottrina, che si basa su una valutazione ex post dell'effettivo conferimento dell'incarico, lo stesso contenuto dei mandati è di volta in volta diverso, come è stato peraltro già osservato. Ad esempio, nel caso del governo Moro, viene chiamato “mandato esplorativo” l'incarico di trovare una convergenza sulla formula e sul programma, posta che sulla personalità prescelta c'era già consenso delle forze politiche. Nel caso in esame, invece, viene chiamato “mandato esplorativo” un generico incarico di sondare la praticabilità della formazione di un governo, senza ulteriori specificazioni. A parere di chi scrive, volendo catalogare secondo categorie descrittive le differenti prassi sviluppatesi, si può parlare di pre-incarico laddove il Capo dello Stato affidi un mandato specifico, allo scopo di indurre la personalità prescelta a valutare la percorribilità di una specifica ipotesi di governo: è ciò che si verifica nel caso dell'incarico affidato da Einaudi a De Gasperi (1955), nonostante il *sui generis* di questo primo precedente; nel caso dell'incarico affidato da Gronchi a Segni (1953) allo scopo di trovare una convergenza programmatica nel quadripartito (Dc, Psdi, Pri e Pli) e nel caso dell'incarico affidato da Saragat a Moro (1966), seppur chiamato mandato esplorativo, volto a trovare una formula e un programma condivisi in seno al centro-sinistra. In tutti questi casi la personalità è già stata scelta dal Presidente e il mandato si connota quindi per la sua finalizzazione a trovare una convergenza delle forze politiche su un programma di governo che abbia a capo la personalità indicata. Diverso è, invece, il mandato esplorativo, che i propri precedenti nei compiti affidati da Gronchi a Merzagora (1957), da Gronchi a Leone (1960), e da Saragat a Pertini. In tutti questi casi, non solo, coerentemente con quanto osservato dalla dottrina, le personalità incaricate non sono state scelte per guidare il nuovo governo, ma lo stesso mandato assume connotati più generici. E' questo il motivo per cui, tra l'altro, il mandato esplorativo viene affidato sempre a personalità che ricoprono il ruolo di presidente di Assemblea. Di conseguenza, la valutazione circa la configurabilità di un pre-incarico piuttosto che di un mandato esplorativo sembra potersi valutare non solo ex post, ma anche ex ante. In breve, si ha pre-incarico quando il Capo dello Stato ha già le idee chiare su chi formerà il nuovo governo e vuole solo una conferma della praticabilità dell'ipotesi in merito al programma e/o alla formula politica, mentre si ha mandato esplorativo quando il Presidente della Repubblica non ha ancora un'idea precisa in merito e ritiene necessario l'intervento di un'altra personalità nel dialogo con le forze politiche, che avviene per conto del Capo dello Stato.

<sup>194</sup> Per la ricostruzione della crisi di governo, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 22.



traboccate il vaso: Nenni si dimette dalla presidenza del Comitato centrale e il partito socialista unificato si scinde di nuovo, infrangendo il sogno di Saragat di assistere alla formazione di un unico grande partito socialdemocratico. I socialisti si riappropriano del nome originario (Psi), mentre i socialdemocratici prendono il nome di partito socialista unitario (Psu), salvo poi tornare al vecchio Psdi, nel febbraio del 1971<sup>195</sup>.

La scissione socialista determina le dimissioni del governo Rumor. Le consultazioni svolte dal Capo dello Stato sono difficili, perché effettuate nel tentativo di far convivere le due anime socialiste nella compagine governativa. Il 13 luglio Saragat affida a Rumor l'incarico di formare un governo "nell'ambito dei partiti di centro sinistra", che tuttavia dopo aver preso i contatti opportuni con i partiti deve rinunciare all'incarico stante l'impossibilità di trovare una convergenza delle forze politiche. Viene quindi dato inizio a un nuovo ciclo di consultazioni, coinvolgenti soltanto i presidenti dei gruppi parlamentari. Il 2 agosto, al termine del secondo ciclo di consultazioni, viene affidato un mandato esplorativo a Fanfani, presidente del Senato, a conclusione del quale viene nuovamente incaricato Rumor. Il 5 agosto Rumor scioglie la riserva e forma il suo II governo, un monocolore Dc, che vede un ritorno di Moro al ministero degli Esteri<sup>196</sup>.

Dopo la strage di piazza Fontana, nel dicembre del 1969, i segretari del quadripartito sembrano raggiungere un nuovo accordo per la ripresa della coalizione di centro-sinistra. Le linee guida dell'accordo vengono redatte da Arnaldo Forlani, divenuto segretario della Dc il 29 settembre, in un documento che viene chiamato "preambolo" (di qui il nome della corrente guidata da Forlani, c.d. corrente "preambolista"). La nuova intesa dei quattro partiti sembra promettere una soluzione veloce della crisi ministeriale. Rumor, allo scopo di dare il via libera al quadripartito, si dimette il 7 febbraio 1970. Ma le trattative si rivelano presto più complicate del previsto: è solo il 19 marzo 1970 che si forma il nuovo governo. Infatti, dopo un primo tentativo fallito di Rumor, Saragat procede a un secondo ciclo di consultazioni (di capigruppo, segretari e presidenti di partito – parlamentari – e presidenti delle camere) e affida un pre-incarico a Moro<sup>197</sup>. Fallito questo tentativo, viene affidato un pre-incarico a Fanfani, presidente del Senato, che tuttavia non rientra nell'elenco dei possibili candidati alla presidenza del consiglio presentato dalla Dc<sup>198</sup>. Nonostante Saragat sia già pronto a rinviare il governo Rumor alle camere, dai contatti presi da Fanfani emerge la possibilità di costituire un nuovo governo guidato da Rumor, al quale viene affidato un pre-incarico (il terzo della crisi). Ottenuto il consenso dei partiti di centro-sinistra alla partecipazione al governo,

---

<sup>195</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 141; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 111-112.

<sup>196</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 23.

<sup>197</sup> Sulla natura del pre-incarico viene diffusa una "nota ufficiosa morotea", che chiarisce che il mandato affidato a Moro non ha la funzione di sondare gli orientamenti delle forze politiche per conto del Capo dello Stato, bensì di assumere tutti gli elementi per valutare la concreta possibilità di formare un governo avente a capo Moro (cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 24).

<sup>198</sup> Emerge quindi che più che di pre-incarico sarebbe opportuno parlare, in questo caso, di mandato esplorativo.

Rumor, incaricato, scioglie positivamente la riserva e costituisce il suo terzo ministero (Dc-Psi-Psu-Pri)<sup>199</sup>.

Nelle trattative per la risoluzione della crisi riveste un ruolo importante anche la questione dell'introduzione del divorzio, il cui disegno di legge ottiene il varo della Camera dei deputati nel novembre del 1969. L'introduzione di casi di scioglimento del matrimonio civile, in particolare la disposizione riguardante lo scioglimento in seguito a separazione protrattasi per cinque anni, vede la democrazia cristiana divisa tra il timore di contraddire la Chiesa e la necessità di accontentare gli altri tre partiti della coalizione. La legge sul divorzio (c.d. Baslini-Fortuna) viene definitivamente approvata l'1 dicembre 1970 (legge n. 898 del 1970), anche grazie all'istituzione del referendum abrogativo (legge n. 352 del 1970), con cui la Dc spera di poter intervenire sulla disciplina legislativa<sup>200</sup>.

#### 2.3.3.4. Colombo I

Il 7 giugno 1970 si vota per la prima volta alle elezioni regionali, ma si tengono anche le consultazioni per il rinnovo di vari consigli provinciali e le comunali. I socialisti, separati, crescono: il Psi prende l'11% dei voti e il Psu il 7%, mentre rimangono stabili Dc e comunisti e cresce lievemente il Msi.

Come anticipato, questi anni sono caratterizzati da una difficile situazione economica e sociale, da aspre lotte sindacali, scioperi, manifestazioni violente, ecc. La causa scatenante delle dimissioni del governo Rumor, il 6 luglio, è uno sciopero generale indetto a causa di contestazioni in tema di sgravi fiscali, che il governo cerca invano di far revocare<sup>201</sup>. La personalità indicata dalla Dc è questa volta Andreotti, anche per il rifiuto subito esplicitato da Rumor di essere nuovamente incaricato. L'incarico affidato ad Andreotti è direttamente finalizzato alla formazione di un governo di centro-sinistra. Dopo il fallimento del tentativo Andreotti e un secondo ciclo di consultazioni di capigruppo e segretari di partito – come sempre, purché parlamentari - è la volta di Emilio Colombo, che nuovamente riceve un mandato volto specificamente alla formazione di un governo di centro-sinistra. Di fronte alle polemiche sollevate dal partito comunista per il tramite del nuovo vice-segretario (1969), on. Enrico Berlinguer, in merito alla natura “vincolata” degli incarichi assegnati da Saragat, in una nota il Quirinale rende noto che la specificazione della formula politica rappresenta la scelta di opportunità, di fronte alla complessità della situazione politica, di rendere esplicita la volontà delle forze politiche emersa nel corso delle consultazioni. Ma è palese, in questa

---

<sup>199</sup> Per la ricostruzione della crisi cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 24; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 147-152.

<sup>200</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 152-155.

<sup>201</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 156-157.

occasione più che nei casi precedenti, l'apporto fornito dal Capo dello Stato nel direzionare la scelta della formula politica nella direzione voluta<sup>202</sup>. Il 6 agosto Colombo scioglie la riserva e forma il suo primo governo con un'alleanza quadripartita (Dc-Psi-Psdi-Pri). Il Pri peraltro esce nel giro di qualche mese (febbraio 1971) dalla compagine governativa per alcune discordanze programmatiche, ma non priva il governo del suo appoggio parlamentare, scongiurando una crisi<sup>203</sup>.

#### 2.3.4. Saragat e la politica estera

Se a Saragat viene contestata la faziosità nell'attribuzione di mandati di natura vincolata per la formazione dei governi di centro-sinistra, il suo interventismo in politica estera è a maggior ragione caratterizzato dalle intenzioni di salvaguardia della formula politica da lui propugnata. Riprende quindi, come avvenuto con Gronchi, una politica estera di stampo presidenziale, che si sovrappone e a volte contrappone a quella governativa. Quest'ultimo è il caso, ad esempio, della posizione spiccatamente filo-israeliana del Presidente.

Durante le visite ufficiali negli Stati Uniti, ma anche in Canada e in Australia, Saragat spende profuse parole favorevoli all'alleanza atlantica, determinando le contestazioni dei comunisti, che in Parlamento sfociano in innumerevoli interrogazioni e interpellanze in cui il Capo dello Stato viene accusato di esprimere giudizi personali e di essersi sostituito al ministro degli Esteri. Analogamente, quando, nell'agosto del 1968, l'URSS e gli alleati del Patto di Varsavia invadono la Cecoslovacchia ponendo fine alle politiche di liberalizzazione di Dubcek e alla c.d. "primavera di Praga", Saragat condanna duramente la Russia, suscitando nuove proteste dei comunisti e vedendosi poi costretto ad annullare la visita in Unione Sovietica<sup>204</sup>.

Un'azione, quella di Saragat, volta insomma al "consolidamento di un disegno statico di conservazione degli attuali equilibri e di unificazione delle forze della maggioranza"<sup>205</sup>.

#### 2.3.5. Considerazioni conclusive sulla presidenza Saragat

Saragat viene definito a ragione il "presidente del centro-sinistra", avendo svolto un ruolo assimilabile a quello di Einaudi nei confronti della democrazia cristiana. Tanto in politica interna, mediante la strategia dei c.d. "mandati vincolati", quanto in politica estera, mediante i frequenti interventi a favore dell'alleanza atlantica, egli si spende per la salvaguardia dell'alleanza di centro-sinistra e, invano, per la creazione di un unico grande partito socialdemocratico.

---

<sup>202</sup> Cfr. sul punto A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 149-150.

<sup>203</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 25; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 157-158.

<sup>204</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 155-156; G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 137-138; 141; F. Damato, *op.cit.*, p. 93; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, p. 39.

<sup>205</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 156.

Apparentemente nato come Presidente “imposto” ai democristiani e gradito ai comunisti, egli si rivela fin dall’inizio del mandato, invece, il tutore dell’alleanza quadripartita. Questo, come si è già rilevato nel corso della trattazione, comporta numerose polemiche da parte di chi ha rinvenuto, soprattutto nella gestione delle crisi governative, un tentativo di forzare le dinamiche politiche indirizzando la formula di governo. Secondo parte della dottrina, gli sforzi del Presidente in questo senso non hanno mai determinato una violazione del dettato costituzionale, semmai forse, qualche volta, una forzatura (è il caso del mandato spiccatamente vincolato assegnato nel corso della crisi del III governo Rumor). Anche in questi casi, a ben vedere, viene osservato che deve tenersi conto della legittimazione del Presidente, il quale, come Einaudi, si fa portatore degli ideali della base politica che lo ha scelto (o, quanto meno, della maggioranza di questa)<sup>206</sup>. Altra parte della dottrina, al contrario, denuncia la prassi dei mandati vincolati, particolarmente spiccata nel caso della presidenza Saragat, ma ravvisabile in misura inferiore anche nel corso dei mandati presidenziali immediatamente precedenti: tale prassi, infatti, costituirebbe una violazione degli artt. 49, 94, 95 Cost., nella misura in cui riservano al Governo la definizione e la responsabilità innanzi alle Camere, e quindi, per via mediata, ai cittadini, dell’indirizzo politico, e, conseguentemente, dell’art. 92, comma 2, Cost., che affidando al Presidente del Consiglio quella che può a tutti gli effetti considerarsi la scelta [vincolante per il Capo dello Stato] dei ministri, costituisce l’imprescindibile premessa per l’attuazione delle altre disposizioni poc’anzi richiamate<sup>207</sup>. Sempre tenendo presente il carattere elastico del dettato costituzionale, per dipanare la complessa matassa della tematica relativa alla legittimità degli interventi presidenziali nella indicazione di personalità e programmi o formule politici appare calzante la considerazione di Baldassarre e Mezzanotte, i quali osservano che, posto il rispetto dei caratteri della forma di governo parlamentare, “al di là del margine più o meno ristretto in cui, in un’istituzione monocratica, possono giocare i fattori personali (ideologia, cultura, carattere, ecc.), il presidente non [...] dà forma al sistema politico, ma è piuttosto il sistema politico che plasma il ruolo del presidente”<sup>208</sup>.

Nel tentativo di individuare qualche caratteristica della presidenza in esame, si può sottolineare quanto segue: a) anche Saragat, come Segni, è un *leader* di partito (Psdi); b) nelle consultazioni ufficiali per la prima volta vengono sentiti i segretari di partito non parlamentari; c) come Gronchi, il Capo dello Stato manifesta attivismo nella politica estera, talvolta ponendosi in contrasto con la politica governativa; d) le azioni presidenziali perseguono la finalità del mantenimento dell’alleanza di centro-sinistra, similmente a quanto fece Einaudi negli anni del centrismo degasperiano per la

---

<sup>206</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 156-158; G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 144.

<sup>207</sup> Cfr. F. Bassanini, *op. cit.*, pp. 936-938.

<sup>208</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 151.

salvaguardia della maggioranza democristiana: a tal scopo vengono affidati dei veri e propri “mandati vincolati”.

## Capitolo 3

### GLI ANNI DEL “COMPROMESSO STORICO”

#### **3.1. Giovanni Leone: un mediatore per presidente (1971-1978)**

##### *3.1.1. L'elezione*

##### **3.1.1.1. Gli anni '70: crisi politica, economica e sociale**

Come emerso nel corso della trattazione relativa alla presidenza Saragat, gli anni '70 rappresentano un periodo di forte crisi per il Paese sotto ogni punto di vista.

Sul piano economico, terminata la fase di crescita, si attraversa una prima ondata di arresto: la disoccupazione cresce, l'inflazione impoverisce le famiglie. La situazione economica, peraltro, viene ulteriormente aggravata dalla crisi petrolifera, che determina un'impennata del prezzo del petrolio, e dalle frequentissime interruzioni dei lavori in fabbrica causate dai costanti scioperi e proteste.

Sul piano sociale, sono gli anni della contestazione, della strumentalizzazione delle masse, della protesta violenta e dell'ingresso del terrorismo e dell'estremismo politico in Italia, divenuto “propaganda armata”<sup>209</sup>, di cui rappresentano soltanto alcuni esempi la strage di Piazza Fontana (dicembre 1969), il sequestro del dirigente della Siemens, Idalgo Macchiarini, da parte delle Brigate Rosse (marzo 1972), la morte di Feltrinelli durante la preparazione di un attentato (marzo 1972), l'assassinio del commissario Luigi Calabresi (maggio 1972), il rapimento e il successivo ritrovamento del cadavere di Aldo Moro (marzo e maggio 1978).

Sul piano politico, infine, è ormai lontana l'epoca del centrismo degasperiano, quando la democrazia cristiana – seppure divisa – deteneva il monopolio della strategia politica mantenendo un'unità di azione. Al contrario, la coalizione di centro-sinistra stenta a decollare, a causa delle divisioni sempre più marcate interne ai partiti e dell'inconciliabilità dei punti di vista tra forze

---

<sup>209</sup> I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, p. 170.

politiche chiaramente costrette dalle contingenze ad allearsi<sup>210</sup>. Peraltro, i commentatori rinvennero un mutamento nella formula di centro-sinistra, che vede come spartiacque il 1968. Infatti, fino al 1968 il governo di centro-sinistra si connota per una tendenza unificante che, nell'ottica di un arroccamento del potere decisionale nelle sole sedi ministeriali, induce parte della dottrina a rinvenire nel primo periodo del centro-sinistra una sorta di *continuum* degli anni del centrismo, seppure realizzato mediante una direzione plurima dei centri di potere. Al contrario, la fase successiva al 1968 si caratterizza per la frammentazione e dispersione delle istanze politiche, corrispondenti alla proliferazione di diverse sfaccettature sociali. In questo contesto, "si imputa l'assenza di programmazione al prevalere delle tradizionali mediazioni settoriali", in quanto "via via che si espande l'universo degli interessi rappresentati, cresce l'incapacità di costruire indirizzi unitari di governo"<sup>211</sup>.

In questo delicato contesto, le forse politiche sono quanto mai discordi nella scelta del candidato ideale alla Presidenza. Le divisioni interne alla Dc si fanno ancora più profonde del solito quando, in occasione delle amministrative tenutesi il 13 giugno 1971, si registra un incremento delle destre, a discapito della formula governativa di centro-sinistra. Il preoccupante risultato ha quindi l'effetto di rimarcare ulteriormente, soprattutto in vista di un momento politico importante quale l'elezione presidenziale, le differenti strategie politiche interne al partito: da un lato, i morotei vorrebbero un assestamento della linea politica spostata a sinistra (la c.d. "terza fase"), dall'altro lato, i dorotei e gli esponenti del centro e della destra del partito (il segretario Forlani, Fanfani, Andreotti) propendono per una soluzione moderata idonea a mantenere il consenso di una fetta più ampia dell'elettorato attivo. D'altra parte, i socialisti, incoraggiati dai risultati delle comunali, vogliono mantenere il loro affrancamento dal partito socialdemocratico e l'unione con le sinistre, facendosi anch'essi, come i morotei, promotori della strategia dei c.d. "equilibri più avanzati". Sulla stessa lunghezza d'onda si trovano i comunisti, i quali sperano in una soluzione di convergenza tra sinistre e cattolici e sono sostanzialmente interessati all'elezione di un soggetto che non si opponga a un ingresso comunista nella maggioranza<sup>212</sup>.

### 3.1.1.2. L'elezione di Leone

Ancora una volta, il candidato prescelto dal partito di maggioranza relativa non viene eletto. Infatti, il primo nome presentato dai democristiani è quello di Fanfani, che tuttavia fin dagli scrutini iniziali

---

<sup>210</sup> Per una breve ricostruzione del contesto, cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 159; G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 159-160. Un approfondito *excursus* dei principali avvenimenti degli anni della "propaganda armata" è fornito da I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 170 ss. Sulla crisi petrolifera ed economica, cfr. *ivi*, pp. 206-210.

<sup>211</sup> G. Amato, *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 307, 310.

<sup>212</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 163-164.

viene battuto dal candidato delle sinistre, il *leader* socialista Francesco De Martino, proposto nella consapevolezza che non avrebbe vinto la competizione per il Quirinale, nell'attesa che la situazione interna alla Democrazia Cristiana, come sempre osteggiata dai franchi tiratori, si dipani e determini la presentazione di una personalità più gradita anche alle sinistre. Fanfani, infatti, essendo stato tra i primi fautori di un'alleanza di centro-sinistra, è in viso alle destre, né tanto meno è gradito alle sinistre, poiché si muove su posizioni moderate e lontane dall'opzione di un coinvolgimento dei comunisti. Il candidato dei socialdemocratici, Saragat, non riesce invece ad acquisire competitività. Una sua rielezione, infatti, collide in primo luogo con la strategia politica della Dc, che necessita l'affermazione di un proprio candidato per mantenere (o meglio, perseguire) l'unità del partito e, tra l'altro, nella prospettiva del referendum sul divorzio, non vede di buon occhio un laico al Quirinale. I socialisti, dal canto loro, stanti le difficoltà incontrate dalla formula di centro-sinistra e la nuova scissione con i socialdemocratici, sono interessati a non rompere i rapporti con i comunisti, al cui ingresso nella formula politica di maggioranza Saragat si era sempre opposto. Emerge quindi che per l'elezione presidenziale del 1971 un ruolo fondamentale è ricoperto dalla questione comunista.

Dopo svariati scrutini, stante la costante impossibilità di Fanfani di raggiungere i voti necessari, si profila l'idea di una candidatura Moro, che, sostenitore della c.d. "strategia dell'attenzione" verso i comunisti, avrebbe il limite di determinare un decisivo spostamento a sinistra della politica italiana, non gradito alle correnti moderate della Dc, agli americani e al mondo imprenditoriale. Inoltre, essendo Moro visto con favore dal Papa, è personalità avversata dai laici. Soprattutto in considerazione del delicato contesto economico-sociale, un inasprimento della conflittualità politica deve evitarsi e si propende quindi per una soluzione di "mediazione", costituita, appunto dalla candidatura di Leone, che i partiti laici si dichiarano disponibili a votare. Al ventitreesimo scrutinio, il 24 dicembre 1971, Leone viene eletto con i 518 voti (su 996) di democristiani (fatta eccezione per una cinquantina di franchi tiratori), socialdemocratici, repubblicani, liberali e missini. Le sinistre votano invece Nenni, la cui candidatura ha nel frattempo sostituito quella di De Martino<sup>213</sup>. La risicata maggioranza con cui viene eletto Leone si regge, in sostanza, sui voti decisivi del Msi, macchiando la presidenza di Leone di un "peccato originale: un accordo sottobanco fra Dc e Msi, fatto che sembrava precipitare indietro di mille anni la lunga marcia in direzione della sinistra democratica"<sup>214</sup>.

Si ha già avuto modo di sottolineare le caratteristiche di mediatore che connotano la personalità di Giovanni Leone: democristiano, ha il pregio di non prendere parte alle diatribe che percorrono il partito e di porsi in tal modo come la personalità ideale per salvare le situazioni create dai conflitti

---

<sup>213</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 155-157; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 164-170; F. Damato, *op.cit.*, pp. 97-100; I. Montanelli – M. Cervi, *op.cit.*, 1991, pp. 161-167; P. Guzzanti, *op.cit.*, pp. 205-209.

<sup>214</sup> P. Guzzanti, *op.cit.*, p. 206.



tra forze politiche. Non a caso, come si è visto, Leone venne scelto per la guida di ben due governi “di attesa” (1963 e 1968). Inoltre, la sua candidatura alla presidenza della Repubblica era già stata presentata nel 1964, quando i difficili equilibri tra Dc e socialisti determinarono l’elezione di Saragat. Ma la scelta di Leone appare ancor più opportuna dopo il ruolo svolto dallo stesso nel difficile compromesso tra partiti relativo alla legge Baslini-Fortuna sul divorzio<sup>215</sup>. Leone, insomma, che “è stato tenuto più volte come il *jolly* di riserva”<sup>216</sup> a partire dagli anni ‘60, diventa il candidato ideale nella situazione di *impasse* caratterizzante la politica italiana.

Nonostante i primi commentatori dell’elezione presidenziale rinvengano il significato dell’elezione di Leone nella necessità, già mostratasi con l’elezione di Segni, di porre un esponente moderato a controbilanciare l’alleanza di centro-sinistra, altra autorevole dottrina evidenzia, all’opposto, che si tratta in questo momento della politica italiana di definire una strategia politica con cui affrontare il declino dell’alleanza di centro-sinistra. In questo senso, si presentano due alternative: tentare un riadattamento della formula politica mediante il rimescolamento dei rapporti interni tra le forze politiche o attuare la strategia propugnata dalla corrente morotea degli “equilibri più avanzati”, ossia un’apertura ai comunisti. L’elezione di Leone, un conservatore moderato anti-comunista, sancisce la prevalenza della prima opzione. La questione è colta immediatamente, non a caso, dal “New York Times”, che intitola un articolo dedicato all’elezione presidenziale italiana “La vera questione è il futuro ruolo del partito comunista”<sup>217</sup>.

Fin dal discorso di insediamento, pronunciato il 29 dicembre 1971, emerge il significato prettamente garantista, e tutt’altro che interventista, che Leone attribuisce alla funzione

---

<sup>215</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p.154.

La vicenda della legge sul divorzio riguarda il successo di Leone nel far approvare una serie di emendamenti sgraditi agli integralisti cattolici. Questo è un esempio del rigore metodologico con cui il futuro Presidente affronta i problemi della politica. Leone, infatti, si colloca su posizioni conservatrici ma non permette a motivazioni ideologiche di interferire con la qualità giuridica delle decisioni: “si intende – affermerà prima del voto – che io comunque voterò contro il mio stesso progetto di emendamenti perché al divorzio da cattolico resto contrario” (G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p.155).

Giovanni Leone nasce a Napoli il 3 novembre 1908. Laureato in giurisprudenza e in scienze politiche sociali, è docente di diritto e procedura penale (Università di Messina, Bari, Napoli e Roma) e autore di numerose pubblicazioni scientifiche. E’ tra gli avvocati penalisti più affermati in Italia. Dopo aver partecipato alla seconda guerra mondiale, dal 1944 inizia la carriera politica iscrivendosi alla Dc, del cui Comitato napoletano diviene segretario politico nel 1945. Deputato della Costituente, egli riscuote un numero sempre maggiore di preferenze nelle varie tornate elettorali (viene sempre rieletto dal 1948 al 1963), nonostante non si schieri mai per alcuna delle maggiori correnti democristiane. Nel 1955 diviene presidente della Camera, per la cui carica viene rieletto fino al 1963, quando viene scelto per la guida del suo primo governo di attesa (il c.d. governo balneare). Il 27 agosto 1967 viene nominato senatore a vita per i suoi meriti nel campo scientifico e sociale. Pare siano proprio il rigore da giurista e le capacità di mediatore a determinare la sua brillante carriera politica (ad esempio, è determinante il ruolo di Leone nella disputa tra Dc e Pci per l’elezione dell’ultimo giudice costituzionale, nel corso del settennato di Gronchi). Amante della vita mondana, anche grazie alla professione forense si imbatte in moltissime personalità, le cui amicizie contribuiranno non poco a incrementare i sospetti di condotte illecite che nell’ultimo biennio della presidenza determineranno la perdita di credibilità e, come vedremo, le dimissioni da Presidente. Decede il 9 novembre 2001 (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 148-152; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, p. 205; V. Gorresio, *op.cit.*, pp. 329 ss.; [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>216</sup> V. Gorresio, *op.cit.*, p. 329.

<sup>217</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op.cit.*, pp. 170-174.

presidenziale: dal momento che il Capo dello Stato “attinge dalla Costituzione il complesso dei suoi poteri e l’indicazione dei relativi limiti [...] non spetta a lui formulare programmi o indicare soluzioni. Gli spetta invece il compito di vigilare sull’osservanza della Costituzione [...] Interprete dell’unità nazionale, secondo la solenne formula costituzionale”<sup>218</sup>. Per tutto il settennato egli si atterrà a questa concezione della Presidenza della Repubblica, tra le altre cose evitando interferenze nella scelta dei ministri, rinviando una sola legge al Parlamento, inviando un solo messaggio (che pure, come si tratterà, gli costerà molte critiche) alle Camere<sup>219</sup>.

### 3.1.2. Il “governo elettorale” Andreotti I e il primo scioglimento anticipato

#### 3.1.2.1. Il referendum sul divorzio e la scelta [presidenziale?] di un monocoloro

I primi di gennaio del 1972 il Pri dichiara di uscire dalla maggioranza parlamentare che sostiene il governo Colombo, aprendo la crisi di governo. Nonostante l’auspicio espresso da Fanfani in una lettera a Colombo circa l’apertura di un dibattito parlamentare per prendere le decisioni in merito al nuovo governo, la segreteria della Dc opta per un incontro tra i partiti del centro-sinistra, a seguito del quale viene confermata la disponibilità del tripartito di continuare la collaborazione governativa. Intanto, il 13 gennaio, a seguito delle riunioni delle rispettive direzioni, Psdi, Pli e Pci si dicono contrari a eventuali elezioni anticipate. Il governo Colombo rassegna quindi le proprie dimissioni e si susseguono i vari incontri dei direttivi dei partiti: mentre la Dc presenta una lista di nomi papabili per la nuova presidenza del consiglio, il Pci, seguito a ruota dal Psi, afferma la necessità che il futuro governo si adoperi affinché le forze politiche trovino un accordo sulla legge Baslini-Fortuna evitando la consultazione referendaria e, in alternativa, l’esigenza di ricorrere a elezioni anticipate. Il Pri, dal canto suo, propugna la formazione di una nuova alleanza quadripartita e, nel caso di mancato accordo tra le forze politiche su un programma idoneo a fronteggiare la situazione economica, lo scioglimento anticipato.

In questo contesto, iniziano le consultazioni, che vedono convocati anche i segretari di partito che rivestono la qualifica di parlamentari<sup>220</sup>. Al termine delle consultazioni, il 21 gennaio, Leone affida l’incarico a Colombo. I quotidiani pongono subito in rilievo che l’incarico affidato, in contrapposizione alla prassi posta in essere a partire da Gronchi – e in particolare da Saragat -

---

<sup>218</sup> Per il discorso di insediamento cfr. F. Damato, *op.cit.*, pp. 188 ss.

<sup>219</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, p. 157.

<sup>220</sup> Si ricorda che i primi precedenti in tal senso, sotto il profilo della convocazione ufficiale quanto meno, risalgono alla presidenza Saragat e si verificano in occasione delle crisi dei governi Leone II e Rumor II (soltanto nel secondo ciclo), in occasione delle quali vengono sentiti tanto i presidenti quanto i segretari di partito, ma anche Rumor III, quando però vengono sentiti solo i segretari.

costituisce un mandato “ampio”, senza indicazioni circa la formula politica, il programma o i partiti e personalità che devono far parte della compagine governativa<sup>221</sup>.

Come anticipato, un rilievo fondamentale nel dibattito politico è assunto dalla legge sul divorzio: nessuno dei partiti vuole arrivare alla consultazione referendaria e le trattative per la formazione del nuovo governo si concentrano principalmente sul tentativo di definire un accordo politico circa le modifiche da apportare alla legge. Infatti, i laici temono l’abrogazione della legge, mentre i cattolici (fatta eccezione per Fanfani) non vogliono creare ulteriori contrasti con le sinistre, nella speranza di un ripristino dell’alleanza di centro-sinistra. In sostanza, allo scioglimento anticipato, che secondo quanto previsto dall’art. 34 della legge 352/1970 comporta una sospensione del referendum abrogativo, si pongono due alternative: a) l’approvazione del progetto di legge Caretoni, contenente l’abrogazione espressa e la sostituzione della legge Baslini-Fortuna con la conseguente applicabilità dell’art. 39 della legge 352/1970, dove si dispone la cessazione delle operazioni referendarie nel caso di abrogazione delle disposizioni cui la richiesta di consultazione referendaria<sup>222</sup>; b) l’approvazione del progetto di legge Ballardini-Giomo, disciplinante una modifica della legge 352/1970 che avrebbe introdotto ipotesi di rinvio della consultazione referendaria<sup>223</sup>.

Accertata l’inconciliabilità delle posizioni di laici e democristiani sulle proposte di modifica della legge, il 1° febbraio Colombo rinuncia all’incarico e il Capo dello Stato procede a un secondo ciclo di consultazioni che vede coinvolti presidenti dei gruppi parlamentari e segretari di partito. Viene incaricato Andreotti, sempre con un mandato “ampio”, e la Dc, stante l’impossibilità ravvisata di costituire un governo quadripartito di centro-sinistra, propone l’opzione di un monocolore democristiano che abbia la funzione di accompagnare l’istituzione parlamentare alle consultazioni elettorali. Socialdemocratici e socialisti sono contrari a questa opzione, in quanto preferirebbero una riedizione della coalizione quadripartita o, tutt’al più, tripartita (senza il Pri). Comunque, si forma un monocolore Andreotti, che però, presentatosi in prima battuta al Senato, non ne ottiene la fiducia<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> Cfr. “Il Tempo” del 22 gennaio 1972, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 26; “L’Unità” del 22 gennaio 1972 e dell’8 febbraio 1972, richiamata da F. Bassanini, *op.cit.*, p. 935, nota 16. Per una complicata analisi sui presunti propositi presidenziali ricavabili dall’assegnazione del mandato “ampio”, cfr. F. Bassanini, *op.cit.*, pp. 936-942.

<sup>222</sup> Si ricorda che la Corte Costituzionale, con sent. 68/1978, proprio allo scopo di aggirare questo genere di *escamotage* politico, ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 39 nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l’eventuale nuova disciplina della materia accompagnata all’abrogazione non contenga una modifica dei “principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente” e dei “contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”, si proceda alla consultazione referendaria sulle nuove disposizioni legislative.

<sup>223</sup> Cfr. F. Bassanini, *op. cit.*, pp. 943-945.

<sup>224</sup> Nella votazione sulla fiducia il governo racimola 151 voti a favore contro i 158 contrari: lo scarto è quindi di soli sette voti, ma l’opinione diffusa tra i commentatori è che alla Camera dei deputati lo scarto tra i voti favorevoli e contrari sarebbe stato di gran lunga superiore (cfr. F. Bassanini, *op.cit.*, p. 983, nota 126).

La nomina di un monocoloro democristiano viene criticata da parte della dottrina costituzionalistica, che svolge due ordini di obiezioni: in primo luogo, l'utilizzo di un monocoloro di carattere minoritario dovrebbe essere una *extrema ratio*, che nel caso di specie tuttavia non si rinviene perché il monocoloro è esclusivamente voluto dai democristiani, che si rifiutano di scendere a compromessi con gli altri partiti del centro-sinistra su temi scottanti per la campagna elettorale; in secondo luogo, un governo "di preparazione" alle elezioni dovrebbe essere idoneo a garantire pari opportunità politiche, sul piano elettorale, a tutte le forze politiche, risultando a tal fine più idoneo un governo tecnico rispetto a un governo monocoloro guidato da uno dei *leader* del partito di maggioranza relativa (*leader* per di più fortemente schierato su un tema particolarmente scottante quale il divorzio)<sup>225</sup>. A queste critiche si potrebbe obiettare che non è stato Leone a scegliere un monocoloro, avendo egli lasciato agli incaricati un mandato totalmente svincolato<sup>226</sup>. E' pur vero, tuttavia, che una volta fallito il tentativo di Colombo appare ben chiaro che le forze politiche non raggiungeranno l'accordo per una formula di centro-sinistra, tanto più sotto la guida di Andreotti, che si colloca nell'area di centro-destra del partito ed è un anti-divorzista convinto: la formazione di un monocoloro Dc dal carattere minoritario diviene quindi piuttosto prevedibile. Secondo Baldassarre e Mezzanotte, più che per un governo tecnico, Leone avrebbe potuto optare per l'affidamento della gestione delle consultazioni elettorali al dimissionario governo tripartito guidato da Colombo o, in alternativa, per il conferimento di un mandato vincolato volto alla formazione di un governo dalla maggioranza preconstituita avente l'unica funzione di veicolare le istituzioni fino alle consultazioni elettorali<sup>227</sup>. In questo secondo caso, le forze politiche, dichiaratesi favorevoli allo scioglimento anticipato, sarebbero state probabilmente più propense a conferire la

---

Per la ricostruzione della crisi di governo e gli stralci dei quotidiani cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 26. Cfr. anche G. Mammarella – P. Cacace, *op.cit.*, pp. 157-159.

<sup>225</sup> Sul secondo punto, relativo alla posizione di forza elettorale che ai attribuisce al governo Andreotti, si sofferma a lungo F. Bassanini, *op.cit.*, pp. 961-965, che evidenzia la gravità non tanto della costituzione di un governo "elettorale" in se e per se, pur discutibile, bensì dell'assegnazione dell'incarico a un soggetto che, prevedibilmente, avrebbe dato vita a un governo monocoloro del partito di maggioranza relativa e dal carattere "minoritario".

<sup>226</sup> Dalle cronache riportate sui quotidiani di quei giorni, sembra addirittura che i frequenti contatti intercorsi tra Andreotti e Leone dopo il conferimento dell'incarico siano sollecitati dal primo allo scopo di ottenere da un Capo dello Stato dubbioso sul da farsi una sorta di garanzia di avallo della scelta di un monocoloro (cfr. F. Bassanini, *op. cit.*, pp. 948-950).

<sup>227</sup> Queste due soluzioni alternative sono ritenute le più consone alla situazione anche da F. Bassanini in *op.cit.*, pp. 965-975. Bassanini ricorda che a sostegno dell'ipotesi della permanenza in carica del dimissionario governo Colombo si esprimono molti autorevoli studiosi: Barile, Amato, Cheli, Onida, Cassese. A favore del ricorso a un governo di coalizione dalla maggioranza preconstituita si pronuncia invece Elia. Secondo Bassanini – che a sua volta richiama Elia, Paladin, Crisafulli, Galizia, Zagrebelsky e aa. - la scelta di affidare l'incarico a una personalità che con ogni probabilità avrebbe costituito un governo inidoneo a ottenere la fiducia (appunto, un governo "minoritario") crea un pericoloso precedente in quanto fa venire meno "il criterio direttivo fondamentale imposto alla discrezionalità del presidente nella scelta dell'incarico, che è pacificamente quello derivabile dall'art. 94 Cost. e secondo cui l'incarico va affidato ad una persona che risulti [...] presumibilmente in grado di formare un governo che ottenga la fiducia delle Camere" (F. Bassanini, *op.cit.*, pp. 977-978). Poste queste premesse, Leone avrebbe quanto meno potuto revocare l'incarico ad Andreotti, una volta accertato che egli avrebbe dato vita a un monocoloro cui le altre forze politiche si opponevano (F. Bassanini, *op.cit.*, pp. 980-983).

fiducia all'Esecutivo, in quanto il mandato vincolato avrebbe ridotto la sua natura politica e conferito al Presidente della Repubblica una maggiore funzione di controllo sullo stesso. Il governo Andreotti, invece, pur designato dalla democrazia cristiana per gestire la tornata elettorale, si presenta agli altri partiti come governo politico a tutto tondo<sup>228</sup>.

### 3.1.2.2. La scelta [partitica] delle elezioni anticipate

L'idea dello scioglimento anticipato è nell'aria ancora prima dell'elezione di Giovanni Leone. I repubblicani di La Malfa già da tempo evidenziano la necessità di un chiarimento della situazione politica mediante un'assunzione di responsabilità davanti agli elettori. Non stupisce, quindi, che sia il Pri a mettere in crisi il governo Colombo, per discordanze di opinioni su temi fondamentali quali la crisi economica e l'ordine pubblico. Anche socialdemocratici e dorotei sono favorevoli, nella speranza di sfruttare i tragici avvenimenti che segnano la fine della primavera di Praga (1968) nella battaglia elettorale contro i comunisti. Dopo l'elezione presidenziale l'ipotesi dello scioglimento viene in egida anche tra gli altri partiti. Le sinistre sperano di avvantaggiarsi mediante una campagna di screditamento che pone l'accento sul contributo delle destre all'elezione di Leone. I socialisti, inoltre, vogliono approfittare dell'onda di successo riscosso alle amministrative del giugno 1971. D'altra parte, gli altri partiti sperano di trarre vantaggio dalle divisioni interne alla democrazia cristiana e dalla crisi della formula di centro-sinistra: i liberali auspicano un ritorno al centrismo, mentre le destre rinvergono un segnale di convergenza nell'elezione di Leone.

Con queste premesse, dopo il fallimento dell'incarico a Colombo lo scioglimento delle Camere appare inevitabile: infatti, il mancato accordo tra le forze di centro-sinistra non lascia spazio alla possibilità di costituire un governo che sia in grado di ottenere la fiducia. Si tratta quindi di individuare un Esecutivo che sia in grado di "condurre" il Parlamento alle elezioni. A questo scopo viene costituito un governo "minoritario" guidato da Andreotti e il Presidente della Repubblica il 18 febbraio 1972 emana un decreto di scioglimento delle camere *ex art. 88 Cost.* Si tratta del primo caso di scioglimento anticipato del dopoguerra, escludendo i casi in cui il Senato fu sciolto anticipatamente in quanto, fino alla riforma del 1963, la sua durata era fissata in sei anni (1953 e 1958). Nonostante sia stato definito da parte minoritaria della dottrina uno "scioglimento conflittuale"<sup>229</sup>, in quanto sarebbe stato imposto dalle forze politiche a parte della maggioranza, sembra a chi scrive più adeguata l'analisi di chi rinviene nel caso di specie il mero adeguamento del

---

<sup>228</sup> Per il commento della scelta del monocolore Andreotti cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 183-191.

<sup>229</sup> E. Cheli, cit. in A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 178, nota 25.

Capo dello Stato alla volontà espressa dalla maggior parte delle correnti delle forze politiche, tanto di maggioranza quanto di opposizione<sup>230</sup>.

La scelta della democrazia cristiana di presentarsi alle elezioni come partito collocato su posizioni di centro-destra si rivela vincente: nella consultazione del 7 maggio 1972 la Dc ottiene il 38,7% dei voti (registrando soltanto un lieve calo rispetto al 39,1% del 1968). Il Pci, da marzo guidato da Enrico Berlinguer, continua la sua crescita, seppure in misura più lieve rispetto al passato (dal 26,9% del 1968 al 27,1%). I socialisti, nel complesso, continuano a beneficiare della nuova scissione, ma il Psi registra il suo minimo storico con il 9,6% dei voti (nel 1963 aveva il 13,8%, ma non era ancora intervenuto il distacco del Psiup), mentre il Psdi rimane stabile al 6,1% (la stessa percentuale acquisita nel 1963), contro il 14,48% di voti che il partito unificato aveva raccolto nel 1968. La fusione di missini e monarchici nel Msi-Destra Nazionale registra un grande successo: dal 4,5% dei voti ottenuti dal Msi nel 1968 (i monarchici avevano soltanto l'1,3%) il partito unificato arriva all'8,7%. Il Psiup, invece, che si scioglierà a breve dando luogo al Pdup (Partito di unità proletaria), non ottiene alcun seggio<sup>231</sup>.

### *3.1.3. Verso il secondo scioglimento anticipato: cinque governi in quattro anni*

#### *3.1.3.1. Dal II governo Andreotti al IV governo Moro*

Non è questa la sede per soffermarsi in maniera dettagliata sui vari governi succedutisi dal 1972 al 1976, anno in cui vengono per la seconda volta indette elezioni anticipate. Infatti, non si registrano innovazioni sotto il profilo della prassi delle consultazioni né forzature o particolarità dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni presidenziali. Allo scopo di rendere conto dell'evoluzione degli equilibri politici, di seguito si effettua un mero richiamo ai passaggi salienti connotanti i brevi mandati governativi di quegli anni.

Dopo le consultazioni del maggio 1972 viene costituito il secondo governo Andreotti, che, in linea con la rinnovata tendenza “centrista” della Democrazia cristiana, presenta una compagine tripartita (Dc-Psdi-Pli) che gode del sostegno esterno del Pri. Nel giugno del 1973 il governo Andreotti entra in crisi a causa del ritiro del sostegno del Pri, che preannuncia il ritiro della fiducia in sede di votazione sulla normativa riguardante le telecomunicazioni<sup>232</sup>. D'altra parte, la formula del governo Andreotti non collima neanche più con la nuova strategia politica della Dc, che in occasione del XII Congresso approva il c.d. “patto di Palazzo Giustiniani”, ossia un accordo tra le varie correnti politiche con cui i principali esponenti democristiani (tra gli altri spiccano Fanfani,

<sup>230</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 174-178; F. Bassanini, *op. cit.*, pp. 955-957.

<sup>231</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 159, nota 15; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, p. 192.

<sup>232</sup> Per una ricostruzione dell'*iter* di formazione e della crisi del governo Andreotti II, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 27-28;

Moro, Rumor, Forlani, Andreotti) decidono per un ritorno alla formula politica di centro-sinistra. I dorotei si confermano al Congresso la corrente maggioritaria del partito e Fanfani viene eletto segretario. La Dc ha la capacità di rimanere sempre al centro della scena politica, spostandosi a destra o a sinistra pur mantenendo la posizione di centralità nello schieramento di volta in volta scelto<sup>233</sup>.

Nel marzo 1973 viene costituito quindi il governo Rumor IV (Dc-Psi-Psdi-Pri). E' nell'ottobre dello stesso anno che il segretario del partito comunista, Berlinguer, muovendo dal colpo di stato che in Cile aveva determinato l'instaurazione della dittatura militare di Pinochet, getta le basi per il c.d. "compromesso storico", elaborando in tre articoli pubblicati su "Rinascita" la propria formula politica per superare la grave crisi politica, economica e sociale attraversata dall'Italia<sup>234</sup>. Il governo entra in crisi a causa di un contrasto tra il ministro del Tesoro, on. La Malfa, e il ministro del Bilancio, on. Giolitti, in merito alle condizioni in base alle quali contrarre un prestito dal Fondo monetario internazionale. Le dimissioni di La Malfa determinano le dimissioni anche degli altri ministri repubblicani. Nel febbraio del 1974 il governo Rumor IV si dimette<sup>235</sup>.

Segue un nuovo incarico a Rumor, che forma il suo quinto ministero (Dc-Psi-Psdi) con l'appoggio esterno dei repubblicani. Il V governo Rumor attraversa un momento di crisi a causa dei contrasti tra i partiti in merito alle misure economiche. Leone, stante la gravissima situazione economica e la necessità di porre in essere interventi per fronteggiare la stessa, non accetta le dimissioni e invita il governo a trovare un accordo con le forze politiche "nel superiore interesse del Paese"<sup>236</sup>. La scelta di non rinviare il governo alle Camere tuttavia non crea problemi sul piano del rispetto del dettato costituzionale, in quanto lascia aperti tre possibili scenari, tutti implicanti un voto di fiducia: a) nel caso di raggiungimento di un accordo tra le forze politiche, il governo si presenterebbe alle Camere per ottenerne la fiducia (ipotesi che poi effettivamente si verifica); b) nel caso di mancato accordo, il Capo dello Stato conferirebbe un nuovo incarico per la formazione di un nuovo governo, che comunque dovrebbe ottenere la fiducia delle Camere; c) nel caso di mancato accordo e non chiarezza degli orientamenti dei gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica potrebbe optare per un rinvio formale del governo dimissionario alle Camere<sup>237</sup>. La decisione del

---

<sup>233</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 160-161. Sui principali avvenimenti verificatisi nel corso del mandato del II governo Andreotti, cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 190-195.

<sup>234</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 196-198.

<sup>235</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 28-30.

<sup>236</sup> Cfr. *Leone respinge le dimissioni e invita Rumor a trovare un accordo*, in *Il Tempo* del 14 giugno 1974; A. Sensini, *Leone respinge le dimissioni di Rumor e lo invita a tentare di nuovo un accordo*, in *Corriere della Sera* del 14 giugno 1974. Questi e altri articoli sono consultabili in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 31.

<sup>237</sup> Cfr. G. Negri, *La Voce della Costituzione*, in *Corriere della Sera* del 15 giugno 1974, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 31.

Presidente viene peraltro vista con favore da parte della dottrina, che vi ravvisa un tentativo di introduzione di un meccanismo assimilabile alla “sfiducia costruttiva” del modello tedesco<sup>238</sup>.

Intanto, il 12 e 13 maggio del 1974, la democrazia cristiana subisce un duro colpo, quando, contrariamente ai pronostici troppo ottimistici del partito cattolico, la consultazione referendaria sul divorzio vede la vittoria schiacciante del “no” all’abrogazione, con il 59,1% dei voti<sup>239</sup>.

Il 3 ottobre 1974 il governo Rumor, percorso dalle inquietudini del tripartito che lo compone, si dimette. In seguito alle consultazioni, Leone affida un mandato esplorativo al presidente del Senato, Giovanni Spagnoli, in seguito al quale affida l’incarico di formare il nuovo governo a Fanfani, che tenta invano una riconciliazione del quadripartito e rinuncia all’incarico. Dopo un secondo ciclo di consultazioni, coinvolgenti i capigruppo, i presidenti e segretari di partito e i presidenti delle Camere, viene incaricato Moro, che nel novembre 1974 riesce a costituire il suo IV ministero (Dc-Pri) con l’appoggio esterno del partito socialista<sup>240</sup>.

### 3.1.3.2. La legge sull’aborto e lo scioglimento anticipato del 1° maggio 1976

Gli avvenimenti susseguitisi a partire dalla fine degli anni ‘60 rendono ormai chiaro il declino della formula di centro-sinistra. Già nel corso dell’elezione di Leone alla presidenza emerge la propensione socialista a un riavvicinamento al partito comunista. Il fallimento dei successivi tentativi di formule di centro-sinistra aggrava la situazione, tanto che lo stesso Moro, nel discorso fatto alle camere in occasione dell’insediamento del suo V ministero, pone l’accento sul ruolo rivestito dal cambio direzionale dei socialisti nell’instabilità governativa e nell’abbandono della formula di centro-sinistra<sup>241</sup>. Infatti, il partito socialista, ora guidato da Francesco De Martino, indirizza la propria strategia politica verso i famosi “equilibri avanzati”, cercando invano di barcamenarsi tra questo rinnovato avvicinamento ai comunisti e il tentativo di compromesso con la democrazia cristiana, che percorre tutt’altri binari. Intanto, il XIV Congresso del partito comunista (marzo 1975) approva una nuova strategia politica, elaborata da Berlinguer già nel 1973, ossia quella del c.d. “compromesso storico” o, per usare la terminologia dei comunisti, “alternativa democratica”. Con questa formula si intende indicare il tentativo di dialogo tra democrazia cristiana e comunisti, volto a porre fine alla *conventio ad excludendum*. Il progetto, chiamato nel gergo democristiano “terza fase” trova d’accordo quella parte del partito cattolico riconducibile alla *leadership* di Moro e Benigno Zaccagnini. In realtà, l’interpretazione fornita da Berlinguer e Moro

---

<sup>238</sup> L. Elia, *Un buon precedente*, in Il Giorno del 15 giugno 1974, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 31. Sull’opportunità della scelta presidenziale, stante la delicata situazione politica, cfr. anche A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 192.

<sup>239</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 198-201.

<sup>240</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 32-33.

<sup>241</sup> Cfr. Comunicazione di Aldo Moro alla Camera dei deputati, *cit.*, pp. 5 ss.



alla strategia del “compromesso storico” è differente: Berlinguer teorizza un incontro tra le forze politiche che avrebbe consentito di fronteggiare la crisi economica e il fenomeno terrorista mediante la creazione di un nucleo di valori di stampo sociale e la valorizzazione del proletariato; Moro invece mira al rafforzamento della Dc, da realizzarsi, similmente a quanto avvenuto con la formula di centro-sinistra, mediante l’inglobamento del partito comunista nel circuito governativo. Contrari a questa nuova strategia politica sono invece i socialisti, che vogliono evitare un’esclusione dal circuito politico-decisionale.

La nuova politica di apertura dei comunisti fornisce immediatamente i propri risultati: in occasione delle elezioni amministrative tenutesi il 15 giugno 1975 il Pci raccoglie il 33,4% dei voti. Al contrario, la democrazia cristiana perde più di due punti, collocandosi intorno al 35%. È venuto il momento per la democrazia cristiana di correre ai ripari: nel luglio del 1975 il Consiglio nazionale mette in minoranza una mozione presentata da Fanfani rendendo chiaro che la maggioranza vuole cambiare guida. Il 26 luglio 1975, sostenuto da Moro, diviene quindi segretario Zaccagnini, già presidente del partito. Qualche mese dopo, il XIII Congresso democristiano (marzo 1976) vede crearsi una forte spaccatura all’interno del partito in due grandi fazioni, divise a causa del diverso atteggiamento nei confronti del partito comunista: una di centro-sinistra (i cui principali esponenti sono Moro e Zaccagnini), l’altra di centro-destra (guidata da Andreotti, Forlani e Fanfani). La Dc, indebolita dalle spaccature interne e temendo che alle politiche i comunisti ripetano i risultati delle amministrative del 1975 (come di fatto è avvenuto), farà della politica anti-comunista il baluardo della campagna elettorale del 1976<sup>242</sup>.

Il IV governo Moro entra in crisi nel gennaio 1976, con la perdita del sostegno dei socialisti. Le ragioni della defezione socialista risiedono nel timore che il “compromesso storico” in atto determini la perdita di peso politico del partito nel sistema di alleanze in *itinere*. Moro, nuovamente incaricato, accertato che “nessuna vera aggregazione politica è [...] possibile”<sup>243</sup>, riesce a costituire, non senza grosse difficoltà, il proprio V ministero, un monocolore Dc, sostenuto dall’esterno anche dai socialdemocratici e reso possibile grazie all’astensione di socialisti, repubblicani e liberali<sup>244</sup>. Non ne entra a far parte Luigi Gui, a causa del suo coinvolgimento nello scandalo Lockheed.

La rottura definitiva tra democristiani e socialisti, con la conseguente crisi del V governo Moro, avviene in occasione dell’approvazione, grazie ai voti del Msi, di un emendamento alla legge sull’aborto volontario - voluto dalla democrazia cristiana - che ammette la non reità dell’interruzione volontaria della gravidanza nei soli casi di grave pericolo per la vita o la salute

---

<sup>242</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 178-180; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 161; 165-166; P. Farneti, *op. cit.*, pp. 164-165; 200-201; I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 211-213, 218-219.

<sup>243</sup> Comunicazione di Aldo Moro alla Camera dei deputati, Resoconto Sommario della seduta di giovedì 19 febbraio 1976, p. 5 in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 35.

<sup>244</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 34-35.

della madre o di violenza sessuale. Similmente a quanto avvenuto nel 1972 per la questione sul divorzio, se le forze politiche vogliono evitare un referendum abrogativo, con ogni probabilità sfavorevole alla Dc, devono trovare un accordo. La Direzione socialista, l'8 aprile 1976, in un comunicato pone quale unica alternativa alle elezioni politiche anticipate un "governo di programma" frutto di un accordo tra tutti i partiti democratici, compreso il partito comunista. Diviene ormai palese la necessità di uno scioglimento anticipato, in quanto la Dc, nonostante il favore con cui il Presidente del Consiglio guarda a un'apertura ai comunisti, non avrebbe mai accettato la costituzione di un governo con l'appoggio di questi ultimi. Il governo Moro si presenta alle Camere per discutere della possibilità di dare luogo a un programma di emergenza, che escluda dall'accordo il partito comunista. E' stato osservato che la decisione della Dc di far presentare il governo alle Camere ha probabilmente il solo scopo di mettere in rilievo davanti all'opinione pubblica il peso assunto dalle sinistre nella crisi di governo e nelle ormai scontate elezioni anticipate. Come prevedibile, i partiti non accettano la proposta democristiana (soltanto i socialdemocratici si dicono pronti a un'astensione) e il governo Moro, senza una votazione parlamentare, si dimette il 30 aprile. Accertata definitivamente l'impossibilità di dar luogo a una nuova formula governativa mediante un giro di consultazioni di capigruppo e presidenti e segretari dei partiti, Leone, in sintonia con la volontà diffusa tra tutte le forze politiche, procede con il decreto di scioglimento delle Camere<sup>245</sup>.

Il 20 e 21 giugno del 1976 il 38,7% dei voti degli italiani va alla Dc, che rimane stabile rispetto al 1972, ma il Pci ottiene una vittoria schiacciante, raccogliendo il 34,4% dei voti (solo nel 1972 era arrivato al 27,1%). Si viene quindi a creare il paradosso per cui una formula elettorale proporzionale, idonea quindi a determinare formazioni pluripartitiche, dà luogo a una composizione pressoché bipartitica delle forze parlamentari (alla Camera 263 deputati sono Dc, 227 sono Pci; al Senato 135 senatori spettano alla Dc e 116 al Pci). Il Psi rimane fermo sul 9,6% dei voti (pari a 57 deputati e 29 senatori), come nelle precedenti consultazioni, mentre il Msi, pur rimanendo il quarto partito, è in lieve calo (dall'8,7% del 1972 al 6,1%). I dati elettorali suggeriscono due ordini di riflessioni: a) il dialogo tra democristiani e comunisti diventa inevitabile, in quanto, i primi, perso l'interlocutore socialista con la caduta del governo Moro, necessitano del sostegno del Pci per costituire un governo che ottenga la maggioranza; b) il partito sconfitto è senza dubbio il Psi, che nonostante la chiara svolta a sinistra dell'elettorato italiano rimane stabile: è l'inizio di una nuova era per i socialisti, segnata dal passaggio delle consegne della segreteria da De Martino a Bettino Craxi<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 180-182.

<sup>246</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 166; D. Porena, *Il Governo della "non sfiducia": le elezioni del 1976 e la formazione del governo Andreotti III*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, pp. 2-3. Un ritratto di Bettino Craxi e una descrizione

E' un giorno di svolta per la politica nazionale: "il sistema politico, quale era stato vissuto nell'esperienza repubblicana, nel suo gioco di coalizioni e monocolori intorno ad un partito egemone, era andato fuori uso". Da questo momento in poi si apre l'esperienza della "solidarietà nazionale", in cui "per governare, si erano riscoperte le istituzioni: non già come strumenti formali da <<occupare>> con gli uomini dei partiti; ma come soggetti costituzionali in grado, di per sé, di creare e aggregare interessi politici, svolgendo un loro ruolo oggettivo, segnato dal meccanismo di poteri, controlli, coordinamenti, piuttosto che dalle tessere di partito dei loro titolari"<sup>247</sup>.

### 3.2. Gli anni della "solidarietà nazionale": inizio e declino

#### 3.2.1. Il governo "della non sfiducia" Andreotti III e il governo Andreotti IV

In seguito alle consultazioni presidenziali, nel corso delle quali vengono sentiti i segretari e presidenti di partito (per la prima volta anche non parlamentari<sup>248</sup>), viene formato il governo Andreotti III, un monocoloro democristiano detto della "non sfiducia" o "delle astensioni", perché votano la fiducia soltanto Dc e Sud-Tiroloer Volkspartei, si oppongono Msi, Dp e Pri, mentre tutti gli altri (compreso il partito comunista) si astengono (i voti a favore alla Camera sono 258, mentre 303 sono gli astenuti; al Senato sono 136 i voti favorevoli, 69 le astensioni, 92 gli assenti)<sup>249</sup>. Il III ministero Andreotti nasce quindi come governo dettato dallo stato di necessità, dalla confluenza di forze politiche che si collocano su posizioni programmatiche diametralmente opposte e privo di una maggioranza preconstituita. Nonostante questo, permane in carica per ben 19 mesi, un arco temporale piuttosto lungo per gli standard del tempo. E' la fine della *conventio ad excludendum* e l'inizio della breve epoca della solidarietà nazionale, ossia della costituzione di governi sostenuti da ampie alleanze aventi lo scopo di garantire al Paese una stabilità governativa in un periodo di forte disagio economico-sociale. Sotto questo punto di vista, il ministero di Andreotti viene assimilato al governo delle "convergenze parallele" per preparare il terreno politico all'ingresso dei socialisti al governo<sup>250</sup>.

---

del suo duplice obiettivo politico (alleanza con la Dc e smantellamento del tentativo comunista di "compromesso storico") è fornito da I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 221-226.

<sup>247</sup> A. Manzella, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 10-11.

<sup>248</sup> Già nel corso della crisi del IV governo Moro viene sentito per il partito liberale il vice-segretario, non parlamentare. La sua convocazione, inizialmente negata, è ammessa, tuttavia, in quanto egli viene sentito in rappresentanza del segretario di partito – deputato – che a causa di un'indisposizione non avrebbe potuto partecipare. E' quindi con la crisi del governo Moro che per la prima volta viene inserita a pieno titolo la consultazione di un presidente di partito (quello liberale) non più parlamentare (cfr. *Appunto. Crisi di governo - Personalità consultate*, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 38).

<sup>249</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 36; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 167.

<sup>250</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, p. 244.

L'iter di formazione del governo è molto lungo (le elezioni si tengono il 20 giugno, le consultazioni iniziano il 12 luglio, mentre il voto di fiducia si svolge il 4 agosto), in quanto le forze politiche necessitano di tempo per accordarsi sul riparto delle cariche e delle poltrone in modo favorire la partecipazione di tutte le principali forze politiche (ad esempio, Amintore Fanfani diventa presidente del Senato, mentre la presidenza della Camera viene per la prima volta assegnata a un comunista, Pietro Ingrao), senza tuttavia che il partito comunista abbia strumenti per intromettersi nelle decisioni di indirizzo politico governative. Anche la scelta di Andreotti quale Presidente del Consiglio è dettata da questa necessità: egli è infatti tra i pochi che durante la crisi di governo hanno mantenuto un atteggiamento accomodante nei confronti dei socialisti. Secondo altri, peraltro, la designazione di Andreotti è volta ad alleggerire i contrasti interni alla Dc, percorsa da tre movimenti che si oppongono alle decisioni della segreteria Zaccagnini: dorotei, andreottiani e forlaniani<sup>251</sup>.

La prevedibile crisi del governo Andreotti, nella più totale inconciliabilità delle posizioni politiche, vede il contrapporsi di due blocchi: da un lato, i comunisti chiedono la costituzione di un governo di emergenza, o, in alternativa, di un governo dalla maggioranza precostituita con la partecipazione del Pci o di un governo delle sinistre con l'appoggio esterno della Dc; dall'altro lato, la Dc, contraria a un governo con il Pci, è stretta nella morsa dei socialisti, che si dichiarano favorevoli soltanto a un governo che veda il coinvolgimento del partito comunista<sup>252</sup>. Andreotti, reincaricato, si muove quindi nel tentativo di trovare una "soluzione intermedia tra la maggioranza di programma e il governo d'emergenza"<sup>253</sup>. In questa fase di difficile compromesso politico, Andreotti riesce a costituire il suo IV governo, un monocolore che il 16 marzo 1978 ottiene la fiducia con i voti favorevoli del partito comunista. Ma la fiducia a un governo monocolore è concessa soltanto a causa dell'allarme creato, proprio il giorno della votazione, dal rapimento di Aldo Moro ad opera delle Brigate Rosse, che rilancia in tutta la sua gravità il tema del terrorismo sul tavolo dello scontro politico<sup>254</sup>.

---

<sup>251</sup> Cfr. D. Porena, *op. cit.*, pp. 3-7.

<sup>252</sup> Per la ricostruzione della crisi cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 38.

<sup>253</sup> F. Bassanini, *Il mandato di Andreotti*, in *Il Messaggero* del 23 gennaio 1978, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 38.

<sup>254</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 167. Per i drammatici mesi successivi al rapimento e al ritrovamento del cadavere di Moro, cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 271 ss. Il rapimento di Moro divide le forze politiche sulla strategia da adottare. Infatti, le Brigate Rosse chiedono in riscatto la liberazione di alti esponenti del terrorismo: alcune forze politiche sono disposte al baratto per il salvataggio di Moro (c.d. "fronte della trattativa", su cui si schierano Psi, Pli e il gruppo conservatore della Dc, guidato da Forlani), altre, invece, scelgono la via della "fermezza" non accettando di scendere a patti con i terroristi (Pci, la segreteria della Dc, guidata da Zaccagnini, il leader del Pri, Ugo La Malfa). Leone, dal canto suo, si dice disposto a firmare la grazia per i rapitori.

I due diversi atteggiamenti con cui le forze politiche affrontano il problema del rapimento di Moro è rappresentativo, del resto, delle divisioni tra due fazioni politiche nel delicato periodo storico di riferimento: il "fronte della trattativa" è per lo più composto da personalità contrarie alla formula politica della "solidarietà nazionale", mentre sul "fronte della

### 3.2.2 Verso la fine della solidarietà nazionale e il referendum sul finanziamento pubblico ai partiti

La morte di Moro, il cui cadavere viene ritrovato il 9 maggio 1978, scuote le fondamenta della politica nazionale non soltanto per la gravissima portata eversiva di un atto terroristico rivolto contro uno dei principali *leader* del partito di maggioranza relativa, ma anche perché sancisce il declino del “compromesso storico”. Moro era il principale interlocutore politico di Berlinguer e la sua morte rende impraticabile il cammino avviato.

Il primo sintomo della fine dell'epoca della solidarietà nazionale proviene dalle elezioni amministrative che nel maggio e giugno del 1978 si tengono in alcune province e nelle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. La Dc ha un grande successo, ottenendo il 42,6% dei voti, contro il 26,4% dei comunisti. Anche il Psi aumenta, accaparrandosi il 13%, mentre il Msi diminuisce ulteriormente<sup>255</sup>.

Nello stesso periodo, l'11 giugno 1978, il partito comunista subisce un'altra sconfitta in occasione della consultazione referendaria promossa dai radicali per l'abrogazione di due leggi: a) la legge Reale (152 del 1975) sull'ordine pubblico, che determina un accrescimento dei poteri delle forze dell'ordine, alla cui abrogazione sono contrari Dc, Psi, Pri e Psdi; b) la legge sul finanziamento pubblico ai partiti (195 del 1974), che vede contrarie all'abrogazione tutte le forze politiche, fatta eccezione per i promotori. In entrambi i casi i “no” all'abrogazione prevalgono sui voti favorevoli alla stessa, attenendosi quindi al volere della maggioranza dei partiti. Tuttavia, il voto contrario all'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti è solo del 56% dei votanti, che rappresenta una minoranza rispetto all'intero corpo elettorale<sup>256</sup>. È la denuncia di un elettorato stanco degli intrighi di palazzo e di un sistema politico la cui inefficienza si fa sempre più esasperata.

### 3.3. Leone nella politica interna e nella politica estera

Tanto sul fronte della politica interna quanto su quello della politica estera Leone si distingue dai suoi predecessori “interventisti”, fatta eccezione solo per il rigoroso Einaudi, per l'atteggiamento giuridico-notarile con cui affronta i problemi che gli sono sottoposti e il rigore formale con cui

---

fermezza” si schierano le forze politiche fautrici della “solidarietà nazionale” e promotrici di una strategia di rigida intransigenza nei confronti di qualsivoglia fenomeno terroristico (cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 221-222).

<sup>255</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 293-294.

<sup>256</sup> Cfr. I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 295-298.

interpreta e definisce, conformemente a quanto preannunciato nel discorso di insediamento, i confini del ruolo presidenziale elaborati dai Costituenti.

Sotto il profilo della politica interna, come anticipato, non si registrano episodi significativi né per quanto riguarda eventuali ingerenze nella scelta dei ministri, mandati vincolati o programmi governativi né in relazione alla funzione di rinvio delle leggi o di controllo sugli atti governativi. Leone nomina un solo senatore a vita, Amintore Fanfani. Inoltre, partecipa assiduamente alle riunioni del Csm, esprimendo le proprie opinioni nell'ottica di cercare la soluzione giuridica preferibile alle varie questioni ed eccedendo soltanto una volta, quando decide di partecipare ai lavori per l'assegnazione di alcuni importanti incarichi giudiziari. Nonostante l'operato di Leone non sia estraneo a polemiche di commentatori e giornalisti, non sembra tuttavia rinvenirsi altro che un tentativo di applicare un rigoroso dettato giuridico anche in circostanze in cui per lo più le decisioni assumono carattere politico: è il caso, ad esempio, della polemica sorta in relazione ad alcune osservazioni formulate da Leone in occasione del rinvio alle Camere della legge disciplinante l'elezione dei membri del Csm, o del vertice per discutere dei problemi di ordine pubblico con il Presidente del Consiglio e i ministri<sup>257</sup>.

Sempre sul piano interno, l'unico intervento presidenziale che suscita la perplessità del mondo politico e si presta a essere frainteso nell'ambiente politico è il messaggio che Leone invia alle Camere il 15 ottobre 1975. Il messaggio viene recepito con ostilità dalle forze politiche, in quanto tocca una molteplicità di temi su cui il Presidente ritiene sia necessario intervenire, spaziando dalla proposta di abolizione del "semestre bianco", di introduzione di un divieto di rinnovo del mandato e di riduzione della carica presidenziale da sette a cinque anni, ai temi della qualità e proliferazione legislativa, della riorganizzazione della pubblica amministrazione, delle lungaggini burocratiche, del miglioramento dell'organizzazione della magistratura, dei rapporti tra Stato e Regioni e tra Italia e Unione Europea, della regolamentazione dello sciopero, ecc. Il messaggio, collocato in una fase di forte cambiamento quale quella dell'affacciarsi del "compromesso storico" nella politica italiana, ha secondo alcuni commentatori le sembianze di un vero e proprio manifesto politico e per questo motivo non raccoglie né il favore né tanto meno l'adesione dei parlamentari<sup>258</sup>. Infatti, Leone fa l'errore di non tenere conto delle "leggi di delicata alchimia che avevano governato e graduato, secondo esigenze e alleanze" il tema dell'attuazione delle disposizioni costituzionali, su cui "la Dc rivendicava [...] il primato politico della trattativa"<sup>259</sup>. A ben vedere, il messaggio viene sottoposto al presidente del Consiglio in carica, Aldo Moro, il quale, limitandosi – pare – a poche correzioni formali, mediante la controfirma attesta indirettamente la regolarità dell'intervento presidenziale.

---

<sup>257</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 191-197; F. Damato, *op. cit.*, p. 103.

<sup>258</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 162.

<sup>259</sup> P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 222-223.

Inoltre, nonostante il messaggio tocchi una vasta gamma di temi, si mantiene su considerazioni di carattere generale, senza scendere in dettagli di tipo programmatico. I veri motivi dello scalpore suscitato dal messaggio sono, secondo parte della dottrina, altri. Infatti, sul piano politico, non piace il riferimento alla necessità di attuazione degli artt. 39 e 40 della Costituzione, che viene interpretato come un tentativo di operare limitazioni al diritto di sciopero e all'azione dei sindacati e conseguentemente osteggiato, in particolare dalla sinistra. Sul piano costituzionale, il più rilevante ai nostri fini, viene in discussione la preoccupazione di creare un precedente che conferisca al Presidente un potere di iniziativa politica: infatti, il capogruppo democristiano della Camera, Flaminio Piccoli, propone che il messaggio venga esaminato dalle commissioni parlamentari affinché venga valutata l'opportunità di dare luogo a iniziative legislative. L'accettazione di questa proposta, soprattutto a parere del partito comunista, potrebbe tuttavia creare un pericoloso precedente nel senso di obbligo (o, quanto meno, opportunità) a che il Parlamento prenda in considerazione e discuta i messaggi presidenziali. Di conseguenza, le forze politiche, in parte per evitare contrasti con i comunisti, in parte perché non gradiscono l'inaspettata intromissione di Leone - che, ricordiamo, era stato scelto proprio in virtù della sua caratterizzazione di uomo *super partes* - si limitano a ignorare il messaggio<sup>260</sup>. A parere di chi scrive, un'interpretazione non esclude l'altra: è probabile che le forze politico-governative, e, più in particolare, la democrazia cristiana, si siano sentite private di un primato politico circa l'iniziativa su temi così scottanti, ma anche colte in fallo per l'inerzia nell'attuazione di disposizioni così importanti. D'altra parte, il ruolo dei sindacati, particolarmente ingombranti nell'epoca delle contestazioni, mette ulteriormente in difficoltà un sistema politico già traballante. Dal punto di vista costituzionalistico, giustamente si pone il problema interpretativo dei poteri presidenziali, ma non sembra ravvisabile il rischio della creazione di un obbligo di discussione di tutti i messaggi presidenziali.

Anche in politica estera, nelle varie visite ufficiali, il Presidente della Repubblica si limita al ruolo di rappresentanza, concordando i propri comportamenti e dichiarazioni con i ministri responsabili e limitando l'esternazione delle proprie opinioni ai soli casi inerenti questioni di natura umanitaria<sup>261</sup>.

### **3.4. Il caso Lockheed e le dimissioni di Leone**

---

<sup>260</sup> Lo stesso è accaduto nel 1963, in occasione del messaggio inviato alle Camere da Segni. Anche allora, il timore fu quello di favorire la creazione di una sorta di "potere di impulso legislativo" presidenziale. Tuttavia, nel 1963, in seguito al messaggio, il governo Leone si fece promotore di alcune iniziative legislative, cosa che invece nel caso in commento non avviene. Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 198-204.

<sup>261</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 197-198; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 163-164.

Il caso Lockheed viene definito come “il più grosso scandalo nella storia della Prima Repubblica”<sup>262</sup>. La vicenda prende il nome dall’impresa americana costruttrice di aerei Hercules da trasporto C130, che si scopre aver corrotto personaggi politici per indurre vari governi all’acquisto degli aerei di sua produzione. In Italia, il caso vede coinvolti, tra gli altri, i ministri, Luigi Gui (Dc), poi assolto, e Mario Tanassi (Psdi), condannato a due anni e quattro mesi.

Il coinvolgimento di Leone, sottoposto al vaglio tanto della Corte Costituzionale quanto della commissione parlamentare inquirente per i procedimenti d’accusa, non viene mai accertato ed è inizialmente denunciato dalle riviste “l’Espresso” e “Panorama” sulla base di meri sospetti, derivanti dalle amicizie intrattenute dal Presidente con personaggi implicati nella vicenda e dalla presunzione che il nome in codice del protagonista del giro di mazzette, Antelope Cobbler, indichi proprio il Capo dello Stato. Il caso viene montato dai quotidiani in maniera esasperata e Leone fa l’errore di non difendersi dagli attacchi, su suggerimento di Andreotti. Le accuse si fanno ancora più pesanti con la pubblicazione del libro scritto sul caso da Camilla Cederna, mediante l’utilizzo di fonti provenienti dalla rivista scandalistica OP. Ma le dimissioni di Leone non sono esclusivamente conseguenza di una delegittimazione giornalistica operata mediante la strumentalizzazione del caso Lockheed, che rappresenta soltanto l’episodio scatenante in una serie più ampia di accuse che da qualche anno circolano intorno al Presidente, dalla presunta iscrizione dello stesso alla loggia massonica P2, al suo coinvolgimento nella questione Andreotti-Miceli<sup>263</sup>, ecc. In questo contesto, Leone non viene aiutato dalla sua posizione di indipendenza dalle varie correnti democristiane, non potendo contare sull’appoggio e la difesa dei rappresentanti del suo partito. Il colpo decisivo proviene dal ritrovamento del cadavere di Aldo Moro, che, mettendo in subbuglio il sistema politico, rende quanto mai stringente l’esigenza di un rinnovamento della strategia politica, nell’ottica di fronteggiare le infiltrazioni di gruppi di potere alternativi – quali la P2 – aventi l’obiettivo di stravolgere l’ordine democratico.

Le dimissioni del Presidente sono inizialmente chieste a viva voce dai radicali, Pannella e Bonino, poi, seppure con toni più moderati, dai repubblicani di La Malfa. La situazione si aggrava a seguito del risultato del referendum abrogativo sul finanziamento pubblico ai partiti (11 giugno 1978), che vede la vittoria dei “no” all’abrogazione della legge 195/1974 con uno scarto talmente insignificante da assumere la portata di una vera e propria dimostrazione dello scontento dell’elettorato rispetto al sistema dei partiti. A ciò si aggiungono ulteriori scandali, poi archiviati in sede giudiziaria, coinvolgenti Leone e la sua famiglia in merito a evasioni fiscali e illeciti affari

---

<sup>262</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 165.

<sup>263</sup> Sul coinvolgimento del Capo dello Stato nelle diatribe tra il direttore del SID (ex SIFAR), il generale Vito Miceli, e l’ex direttore, l’ammiraglio Henke, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 37, dove si trovano numerosi stralci di quotidiani sull’argomento.



immobiliari. Le accuse raggiungono livelli talmente alti da indurre il Capo dello Stato a redigere e inviare all'Ansa un'intervista difensiva, che tuttavia viene pubblicata soltanto a dimissioni avvenute. Infatti, il testo dell'intervista, approvato da Andreotti e Zaccagnini, viene per vie traverse portato a conoscenza del partito comunista, che ritiene poco convincenti le parole del Presidente e inappropriata la permanenza in carica dello stesso, tanto più che la Democrazia cristiana non aveva mai speso una parola per difendere il suo uomo. E' quindi il partito comunista a prendere l'iniziativa, sollecitando, mediante l'invio del senatore Bufalini al Quirinale, le dimissioni di Leone. Anche la democrazia cristiana, lo stesso giorno, con la visita di Zaccagnini e Andreotti al Presidente, suggella la decisione circa l'opportunità delle dimissioni presidenziali. Il 15 giugno del 1978, a sei mesi dalla scadenza del mandato, Leone comunica al Paese le sue imminenti dimissioni con un messaggio televisivo.

Come emerge dalla breve ricostruzione svolta, stante l'inesistenza di prove a carico del Presidente, sono in definitiva le forze politiche a determinare le dimissioni del Presidente. Si dimostra, ancora una volta, quanto la figura presidenziale sia totalmente immersa nel circuito politico: in un momento di destabilizzazione del sistema dei partiti, se Leone avesse avuto una solida legittimazione politica avrebbe probabilmente esercitato il ruolo di reggitore del sistema, invece, al contrario, la sua posizione neutrale ha contribuito al suo affossamento<sup>264</sup>.

### **3.5. Riflessioni conclusive sul settennato di Giovanni Leone**

Come è emerso nel corso della trattazione, dal punto di vista delle prassi costituzionali la presidenza Leone non presenta particolari innovazioni. Anzi, fino allo scoppio dello scandalo Lockheed, Leone è particolarmente benvenuto non soltanto dalle forze politiche e dall'opinione pubblica, che ne apprezzano l'atteggiamento imparziale, ma anche da commentatori e costituzionalisti. In effetti, Leone si distingue semmai proprio per l'inversione di tendenza che determina nell'esercizio delle funzioni presidenziali, caratterizzandosi per lo svolgimento del suo ruolo senza le degenerazioni dalla connotazione politico-interventista che hanno connotato l'attività dei Capi di Stato da Gronchi in avanti, seppure con modalità diverse. D'altra parte, la scelta del candidato al Quirinale è ricaduta su Leone proprio per questo, in quanto, indipendentemente dai singoli problemi di alleanze, il sistema politico, troppo diviso, non sarebbe stato in grado di eleggere una personalità spiccatamente schierata. Da questo punto di vista, Leone sembra aver assolto in maniera impeccabile il compito attribuitogli dalle forze politiche, che può essere interpretato come un "mandato di astensione"

---

<sup>264</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 206-219; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 165-170; F. Damato, *op. cit.*, pp. 110 ss. Per una ricostruzione del caso cfr. anche I. Montanelli – M. Cervi, *op. cit.*, 1991, pp. 227 ss. Sul tentativo di *impeachment* di Leone cfr. *ibidem*, pp. 298-308; P. Guzzanti, *op. cit.*, pp. 199-205.

dall'attività politica, derivante dalla mancanza di uno schieramento dotato della forza politica necessaria a imporre una linea guida e una figura presidenziale che se ne facesse garante o contrappeso. Come è stato già osservato, è proprio la caratterizzazione *super partes* a nuocere, in ultima analisi, a Leone, il quale, messo sotto accusa da giornalisti e opinione pubblica, non può usufruire del sostegno di alcuna forza politica che sia disposta a mettere a repentaglio la propria immagine elettorale per difendere un uomo che, pur politico, non appartiene a nessuna fazione.

Tentando di rinvenire qualche profilo caratteristico e innovativo nelle prassi caratterizzanti il mandato di Leone, può evidenziarsi quanto segue: a) per la prima volta nel corso delle consultazioni sono sentiti i segretari e presidenti di partito, anche se non parlamentari; b) in due casi l'attività presidenziale desta un cospicuo dibattito dottrinale: I. la nomina di un "governo di minoranza" pre-elettorale, guidato da Andreotti, che in un certo senso, a parere di chi scrive, potrebbe forse essere ricondotto alla categoria dei "governi del Presidente"; II. Il rifiuto delle dimissioni del governo Rumor V senza il rinvio alle Camere; c) nel corso della presidenza Leone si verificano i primi due scioglimenti anticipati, riconducibili tuttavia unicamente alla volontà delle forze politiche.

## Capitolo 4

### IL CAMMINO VERSO IL PENTAPARTITO

#### **4.1. Sandro Pertini presidente: un “leader morale”<sup>265</sup> nella democrazia pluralistica (1978-1985)**

##### *4.1.1. Premessa: l’evoluzione del sistema dei partiti*

Come è noto, lo studio del ruolo di Presidente della Repubblica non può prescindere da un punto di riferimento fondamentale: il contesto politico. La presidenza Pertini viene dai più considerata una presidenza “rivoluzionaria”, in quanto il Capo dello Stato in varie forme e modi, di cui si dirà a breve, funge di fatto da “direttore d’orchestra” della scena politica. Per comprendere e valutare il settennato di Pertini si ritiene quindi opportuno rendere brevemente conto dell’evoluzione del sistema politico, cui in parte potrà forse ricondursi l’evoluzione del ruolo presidenziale.

Un’accurata analisi del contesto politico caratterizzante il primo trentennio della storia della Repubblica (più precisamente, gli anni dal 1946 al 1979) è fornita da P. Farneti. Il politologo, in sostanza, spiega i mutamenti del sistema politico italiano mediante l’utilizzo di due concetti: il “pluralismo polarizzato” e il “pluralismo centripeto”.

Il periodo dal 1945 al 1965, secondo lo studioso, vede il modello partitico italiano organizzarsi secondo lo schema, elaborato inizialmente da Giovanni Sartori, del pluralismo polarizzato, che consiste nella presenza sulla scena politica di vari “poli”: due grandi partiti antisistema, che si collocano su due posizioni opposte (Pci e Msi) e non possono dare luogo a coalizioni di governo alternative in quanto si situano su posizioni inconciliabili, e un terzo polo, di centro (Dc). In questo contesto, le coalizioni di governo trovano il proprio punto di riferimento nel polo di centro, l’unico in grado di raccogliere una fetta di elettorato abbastanza consistente. La polarizzazione delle fazioni politiche corrisponde a una polarizzazione ideologica molto forte che determina tendenze centrifughe nella ricerca dell’elettorato. In questo sistema il dibattito politico è estremizzato, la legittimazione è scarsa, la competizione è falsata e le forze politiche deresponsabilizzate, in quanto i

---

<sup>265</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 280.

partiti minori non hanno speranza di governare, mentre i governi di centro, non essendoci a essi alternative, governano indipendentemente dalla efficacia della loro proposta politica. L'unico modo per governare è il sostegno dei partiti minori a quello di centro.

Invece, il periodo tra il 1965 e il 1979 è caratterizzato dal modello del pluralismo centripeto: i partiti "storici" sono in declino a causa riduzione della carica ideologica della loro proposta politica e si vengono a creare due grandi schieramenti, uno di destra (dalla Dc al Msi), l'altro di sinistra (dal Pri al Pci). Questa situazione potrebbe dare luogo a due diversi tipi di sistema politico: un sistema bipolare, connotato dall'alternanza al governo delle due fazioni politiche, o, in alternativa, come avviene in Italia, un modello connotato dal rimescolamento dei partiti che orbitano intorno al governo di centro. L'eterogeneità insita all'interno degli stessi schieramenti impedisce, infatti, la creazione di un sistema bipolare dell'alternanza e da luogo, al contrario, a tendenze centripete che portano alla creazione di alleanze governative tra i partiti minori più moderati, appartenenti alternativamente all'uno o all'altro schieramento, e il partito "più centrale", ossia la Dc. Ma la tensione verso il centro, lungi dall'essere sintomo della forza di quest'ultimo, deriva dalla debolezza tanto dei partiti collocati agli estremi, che cercano la sopravvivenza nella confluenza al centro rinunciando alle proprie ideologie, tanto del partito di centro, che non riesce a innovare la propria strategia politica presentandosi con una formula in grado di aumentare i consensi dell'elettorato. Alfio Mastropaolo, nella postfazione al volume di Farneti, riconduce la nuova evoluzione del sistema politico italiano, verificatasi a partire dagli anni '80, a un nuovo concetto, quello del c.d. "pluralismo eccentrico": il confine ideologico che separava gli schieramenti di destra e sinistra si fa sempre più labile, determinando una dispersione dell'elettorato e la perdita tanto delle ali più estreme, che prima facevano da spartiacque, quanto di un vero e proprio "centro"<sup>266</sup>.

A quest'analisi politologica è inoltre opportuno ricondurre alcuni dei recenti avvenimenti che scuotono, alla vigilia delle dimissioni di Leone, la scena politica italiana, disperdendone ulteriormente l'efficacia sul piano della strategia politica. Infatti, la formula della "solidarietà nazionale" si trova in un momento di svolta: si ricorda che il partito comunista aveva accettato di conferire la fiducia al monocolore Dc guidato da Andreotti contro voglia, probabilmente spinto dalla notizia del rapimento di Moro. Ma le posizioni dei due partiti sulle modalità di attuazione del "compromesso storico" rimangono differenti, essendo la Dc poco disposta a una partecipazione dei comunisti al governo, a maggior ragione dopo il ritrovamento del cadavere del principale fautore di una piena compenetrazione tra i due maggiori partiti nella struttura governativa. I due schieramenti politici (della "fermezza" e della "trattativa") che si dividevano circa le modalità di gestione del rapimento di Moro, rappresentano anche due diverse strategie di politica nazionale: i politici della

---

<sup>266</sup> Cfr. P. Farneti, *op. cit.*, pp. 217 ss.

“fermezza” sono anche coloro che continuano a credere in una formula politica di “solidarietà nazionale” e promuovono la formazione di una vera e propria “maggioranza organica” coinvolgente le sinistre, mentre quelli della “trattativa” si collocano su posizioni opposte<sup>267</sup>.

#### 4.1.2. L'elezione di Sandro Pertini

I candidati ufficialmente proposti dai partiti al primo scrutinio sono essenzialmente tre: Ugo La Malfa (Pri) e Benigno Zaccagnini (Dc) per lo schieramento della “solidarietà nazionale”, Antonio Giolitti (Psi) per l'altro schieramento. In realtà, vengono portati avanti anche altri nomi, tutti socialisti, in quanto il partito di Craxi non accetta di votare per un candidato non socialista. Gli altri partiti, a parte il Pri, assecondano la strategia di Craxi proponendo candidati socialisti a lui sgraditi sperando di dissuadere il Psi dall'intento. Viene quindi avanzato dal Pci il nome di Sandro Pertini, personaggio invisibile a Craxi, sia perché favorevole a un rinsaldamento dei rapporti con le sinistre, contrariamente alla nuova politica del Psi maggiormente propensa ad affrancarsi dai comunisti, sia perché, sostenitore della via della “fermezza”, durante la prigionia di Moro aveva accusato Craxi di un atteggiamento troppo blando nei confronti dei terroristi. Nonostante tutto, Craxi sceglie di fare buon viso a cattivo gioco, pensando che Pertini non avrebbe vinto la corsa alla presidenza, soprattutto a causa delle riserve espresse dalla Dc, e presenta la candidatura ufficiale di Pertini. Ma le previsioni di Craxi si rivelano errate: infatti, dopo il fallimento di La Malfa e Giolitti, gli stessi Pri e Dc decidono di confluire sulla candidatura di Pertini. L'8 luglio 1978, al sedicesimo scrutinio, Pertini diviene il primo presidente della Repubblica socialista con un voto quasi plebiscitario, mai registrato prima: 832 voti a favore su 995 (l'83%). Egli già nel corso dei vari scrutini esprime la volontà di essere eletto da tutti i partiti dell'arco costituzionale, nell'ottica di imprimere alla carica un reale significato di rappresentanza dell'unità nazionale<sup>268</sup>. Del resto, “rigore morale e impegno senza riserve per fronteggiare l'emergenza terroristica erano i principali requisiti” da individuarsi nel successore di Leone: Pertini, combattente partigiano, è quindi la personalità più adatta a ricostruire la credibilità del Quirinale dopo gli scandali coinvolgenti il suo predecessore<sup>269</sup>.

---

<sup>267</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 221-222.

<sup>268</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 220-226; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 174-175; F. Damato, *op. cit.*, pp. 117 ss.

<sup>269</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 171.

Sandro Pertini nasce a Stella (Savona) il 25 settembre 1896. Laureato in giurisprudenza e in scienze politiche e sociali, partecipa alla prima guerra mondiale, esercita la professione forense e si dedica all'attività politica, a causa della quale nel 1926 viene condannato al confino. Riuscito a fuggire in Francia, dove peraltro viene sottoposto a ulteriori processi per la sua attività politica, torna in Italia nel 1929, ma viene nuovamente sottoposto a processo e condannato a undici anni di reclusione (ne sconterà sette e per gli altri otto, avendo rifiutato la grazia, sarà destinato al confino). Riacquistata la libertà nel 1943, entra nel partito socialista. Viene catturato dalle SS e condannato a morte, ma riesce a fuggire insieme a Giuseppe Saragat. A Milano diviene segretario del partito socialista e conduce la lotta partigiana. Si dedica inoltre all'attività giornalistica. Diviene successivamente segretario del Psi, deputato della Costituente, poi senatore e capogruppo del partito, più avanti deputato, vice-presidente e presidente della Camera. A seguito del fallimento

Nel discorso di insediamento Pertini si fa effettivamente promotore di una concezione imparziale della presidenza della Repubblica, dichiarandosi “il tutore delle garanzie e dei diritti costituzionali” e il difensore de “l’unità e l’indipendenza della nazione nel rispetto degli impegni internazionali e delle sue alleanze”. Sottolinea l’importanza dell’unificazione europea, da realizzarsi mediante l’elezione del Parlamento europeo prevista per il 1979 e del perseguimento della pace. Rendendosi garante di questi obiettivi, Pertini assicura che non è sua intenzione “valicare i poteri tassativamente prescritti[gli] dalla Costituzione, perché l’unità nazionale, di cui la [sua] elezione è una espressione, si consolidi e si rafforzi”. Tocca inoltre vari temi, quali il lavoro, la scuola, la casa, ma soprattutto l’inscindibile binomio tra giustizia sociale e libertà. Ricorda, infine, nella parte del discorso dedicata ai saluti, i compagni della lotta antifascista e della Resistenza, dei cui valori peraltro sono portatori proprio i partiti che lo hanno scelto e votato per la carica. Conclude il discorso con un proposito, che effettivamente attuerà nel corso di tutto il settennato: “da oggi io cesserò di essere uomo di parte [...] intendendo essere solo il Presidente della Repubblica di tutti gli italiani”<sup>270</sup>.

#### 4.1.3 Il Presidente e le crisi di governo: un settennato di “governi del Presidente”?

##### 4.1.3.1. La lunga crisi del IV governo Andreotti e la fine del “compromesso storico”: il “tentativo di La Malfa” e l’incarico “a tre”

La crisi del governo Andreotti si verifica in seguito a un vertice tenutosi in data 26 gennaio 1979 tra i partiti componenti la maggioranza (Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri), in occasione del quale i *leader* di partito incontratisi accertano l’avvenuta dissoluzione della maggioranza a seguito dell’uscita dalla stessa del partito comunista, che rivendica un ingresso a pieno titolo nella compagine governativa<sup>271</sup>. Andreotti, su impulso di Pertini e introducendo un elemento di forte innovazione rispetto allo svolgimento delle passate crisi di governo, presenta al Parlamento una dichiarazione politica e, al termine del dibattito svoltosi alla Camera dei Deputati, il 31 gennaio, decide di dimettersi. La crisi rimane, quindi, di natura extra-parlamentare, in quanto Andreotti teme che la

---

dell’unificazione tra Psi e Psdi, rassegna le dimissioni, che tuttavia vengono respinte da tutti i gruppi parlamentari. Rassegna le dimissioni da Presidente della Repubblica nove giorni prima della scadenza, forse deluso dalla scarsa propensione delle forze politiche a sostenere una sua ricandidatura. Muore il 24 febbraio 1990 ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it); G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 171-173; 197).

<sup>270</sup> Per il discorso di insediamento integrale, cfr. F. Damato, *op. cit.*, pp. 196 ss. Per alcuni commenti sul discorso di insediamento, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 175-176.

<sup>271</sup> Il discorso pronunciato da Berlinguer durante l’incontro con i partiti della maggioranza è riportato integralmente in l’Unità del 27 gennaio 1979 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39). Per una dettagliatissima e precisa ricostruzione delle ragioni della crisi, le cui origini sono fondamentalmente da rinvenirsi nel difficile raccordo tra spinta autonomistica delle istituzioni rispetto agli schemi di partito e necessità di mantenimento dei tradizionali rapporti di forza politici che, a partire dal risultato elettorale del giugno 1976, si impone alle forze politiche, cfr. A. Manzella, *op. cit.*, pp. 11-27.

discussione su un voto di fiducia avrebbe creato lacerazioni tali da rendere impossibile la ricostituzione di una coalizione di “solidarietà nazionale”<sup>272</sup>.

Nel giro di consultazioni effettuato da Pertini si registrano le seguenti novità: a) al contrario di quanto avvenuto per la gestione delle consultazioni a partire dalla crisi del IV governo Moro (1976), il Presidente esclude dalle consultazioni i presidenti e segretari di partito non parlamentari (si verifica quindi un ritorno alla prassi precedente al 1976); b) gli ex presidenti delle Camere e gli ex presidenti del Consiglio non vengono sentiti (prassi poi consolidata); c) viene invertito l'ordine delle consultazioni, procedendo dai gruppi minori ai gruppi maggiori<sup>273</sup>.

Terminato il primo giro di consultazioni, Pertini riaffida l'incarico ad Andreotti, il quale tuttavia non riesce a pervenire a un accordo con i partiti della “solidarietà nazionale” e si trova costretto a rifiutare. Senza svolgere ulteriori consultazioni, il Presidente affida l'incarico a Ugo La Malfa: per la prima volta viene designato un laico per la presidenza del Consiglio. La ragione del mancato ricorso a un secondo ciclo di colloqui risiede nel fatto che i propositi delle forze politiche sono già apparsi chiari nel corso della prima tornata: da un lato, la Dc non ha proposto altri candidati al di fuori del neo-rinunciario Andreotti, dall'altro lato, nessun partito è favorevole al ricorso a consultazioni elettorali anticipate, ma, al contrario, le forze politiche vorrebbero ritentare la strada della “solidarietà nazionale”. Inoltre, Berlinguer profila soltanto tre ipotesi risolutive della crisi: la formazione di un governo di “solidarietà nazionale” che includa i comunisti, un governo guidato da un laico e composto da tutti i partiti democratici o un governo formato da laici e sinistre appoggiato dall'esterno dalla Dc. La scelta ricade su La Malfa in virtù dei buoni rapporti dello stesso con tutte

---

<sup>272</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 246.

Pertini, già da presidente della Camera, si era sempre a favore delle parlamentarizzazioni delle crisi. Pochi giorni prima del dibattito parlamentare, egli ribadisce questa convinzione al Presidente del Consiglio, affermando di non essere disposto ad accettare una crisi extra-parlamentare.

La crisi in commento, “riportata nell'alveo parlamentare ma solo entro i limiti di un'autentica notarile”, è percepita da alcuni come una “occasione mancata” da parte del Presidente di far valere la sua convinzione e porre fine all'uso delle crisi extra-parlamentari, che costituiscono una “violenza alla Costituzione” e sono un'ottima via di fuga per le forze politiche che non vogliono assumere posizioni chiare di cui assumersi la responsabilità (Luigi d'Amato, *Un'occasione mancata*, in Vita del 2 febbraio 1979, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39).

<sup>273</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39.

Si ricorda, inoltre, il rifiuto di Pertini di ricevere il segretario del partito radicale, il francese Jean Fabre, in applicazione del combinato disposto degli artt. 49 e 67 Cost. Infatti, mentre la Costituzione riconosce agli stranieri i diritti civili, non può dirsi altrettanto dei diritti politici. In particolare, se in mancanza di una previsione legislativa può ritenersi lecita l'iscrizione ai partiti (e lo svolgimento di cariche all'interno degli stessi) da parte di stranieri, da ciò non può conseguire un riconoscimento ai regolamenti e alle determinazioni di partito una valenza giuridico-costituzionale (ex artt. 49 e 67 Cost.). Sulla questione si apre un dibattito tra i costituzionalisti, che si dividono tra coloro che supportano la decisione del Capo dello Stato (Silvano Tosi, Paolo Biscaretti di Ruffia) e coloro che, al contrario, ritengono che l'esclusione del segretario sia un “passo falso” (Valerio Onida). Cfr. sul punto, S. Tosi, *Un intruso al Quirinale*, in La Nazione del 3 febbraio 1979; V. Onida, *Si può consultare un segretario straniero*, in Corriere della Sera del 9 febbraio 1979; P. Biscaretti di Ruffia, Non è stato un “passo falso” il rifiuto di ricevere Fabre, in Corriere della Sera del 15 febbraio 1979, consultabili in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39). Per un complessivo giudizio sulla gestione della crisi, cfr. S. Rodotà, *Il Quirinale e la crisi*, in La Repubblica del 9 febbraio 1979.

le forze politiche, che lo rendono un idoneo elemento “unificante”, “garante” di un governo tra i due partiti di maggioranza, Dc e Pci<sup>274</sup>. Nel corso delle trattative con le forze politiche per la formazione del governo, La Malfa, in sostanza, cerca di raccogliere consensi per un nuovo tentativo di solidarietà nazionale mediante un accurato lavoro di intermediazione e la formulazione di proposte politiche idonee a coinvolgere tanto i democristiani quanto i comunisti. Il tentativo tuttavia fallisce per l’inconciliabilità delle posizioni dei due partiti. Infatti, La Malfa non riesce ad accontentare nessuna delle due parti in causa, in quanto ai comunisti non consente una partecipazione al governo, mentre ai democristiani toglie la presidenza dell’Esecutivo senza fornire, come contropartita, la totale esclusione dei comunisti dalla piattaforma politico-governativa<sup>275</sup>.

Segue un secondo ciclo di consultazioni, al cui termine il Capo dello Stato incarica nuovamente Andreotti, sottolineando la necessità di pervenire alla formazione di un governo. Questo incarico, adombrato tra le righe da una sorta di *out out* (o il governo o le elezioni) del Capo dello Stato, presenta una particolarità, che desta le polemiche dei commentatori: infatti, è un incarico “a tre”, in quanto Pertini non si limita a designare Andreotti, ma convoca La Malfa e Saragat allo scopo di conferire loro l’incarico di vice-presidenti del Consiglio.

Il conferimento del triplice incarico è peraltro ricco di “scivoloni”. In primo luogo, la stessa scelta di Andreotti è frutto di un equivoco: infatti, l’intenzione di Pertini è designare Saragat. Il Presidente telefona a Zaccagnini (segretario Dc) per un consulto e quest’ultimo, pensando che lo scopo della chiamata sia sondare i suoi umori in merito all’accettazione di un incarico, declina immediatamente in favore di Andreotti. Venuto a conoscenza della notizia attraverso le agenzie di stampa, il gruppo dirigente democristiano polemizza e induce il Capo dello Stato a modificare il proprio disegno iniziale, indicando per l’incarico Andreotti e per la vice-presidenza Saragat e La Malfa. Inoltre, la convocazione “inusuale” impone il necessario intervento del segretario generale del Colle, Antonio Maccanico – che in più occasioni si rivelerà un abile braccio destro nel risolvere gli errori compiuti dal Capo dello Stato. Maccanico chiede ad Andreotti di presentarsi al Quirinale qualche minuto prima dell’orario previsto, in modo da ottenere l’incarico alla presidenza del Consiglio ed evitare la contemporaneità della designazione di Primo ministro e vice-presidenti. Il segretario generale tenta in tal modo di salvaguardare, almeno sotto il profilo formale, il rispetto delle regole costituzionali: infatti, l’art. 92 Cost. affida il potere di scelta dei ministri non al Capo dello Stato, bensì al Presidente del Consiglio incaricato. Andreotti, in linea con quanto affermato dal Capo dello Stato circa l’imprescindibilità della formazione di un governo, accetta l’incarico senza riserva. Anche La Malfa accetta l’incarico e si adopera fin da subito per la formazione di un

---

<sup>274</sup> A. Manzella, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>275</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 230-234. Cfr. anche A. Manzella, *op. cit.*, 40 ss., 58 ss., il quale fornisce una dettagliata ricostruzione dello svolgimento delle trattative.



programma adeguato a risollevere le sorti del Paese. Ma Saragat subordina la sua partecipazione al governo all'ingresso nella compagine ministeriale degli indipendenti di sinistra, condizione irrealizzabile<sup>276</sup>.

E' a seguito di queste dinamiche che il perfezionando V ministero Andreotti si guadagna per qualcuno il titolo di "governo del Presidente", sebbene la dottrina sia discorde sul punto<sup>277</sup>.

I partiti si dividono tra chi chiede le elezioni anticipate e chi ancora promuove la formazione di un governo di "unità nazionale", ma il nodo della questione rimane fondamentale il veto posto dalla Dc a un ingresso dei comunisti al governo<sup>278</sup>. Si forma il V governo Andreotti (Dc-Psdi-Pri),

---

<sup>276</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 178-179; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 235-237.

La decisione presa da Pertini è vista con favore da vari studiosi.

Luigi d'Amato e Giovanni Ferrara ravvisano un lodevole tentativo del Capo dello Stato di sbloccare la situazione senza ricorrere a elezioni anticipate, peraltro non adombrate dai partiti politici (cfr. L. d'Amato, *Un certo stile*, in Vita del 9 marzo 1979; G. Ferrara, *Ha messo la crisi su una strada precisa*, in il Giorno del 9 marzo 1979 consultabili in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39).

Della stessa opinione è Stefano Rodotà, il quale constata un inedito spostamento del "baricentro politico [...] da piazza del Gesù a piazza del Quirinale", che trova soltanto in parte nell'autonomismo presidenziale degli incarichi di Einaudi a Pella e di Gronchi a Tambroni dei precedenti, in quanto "l'incapacità democristiana di garantire una gestione politica della crisi" non è mai stata "così evidente e paralizzante" (S. Rodotà, *L'indipendente di sinistra che abita al Quirinale*, in la Repubblica dell'8 marzo 1979, consultabile in *ibidem*, busta 39).

Silvano Tosi - pur riconoscendo che questa sorta di "incarico a tre" desta perplessità in quanto di fatto sposta dall'incaricato al Presidente della Repubblica la titolarità della scelta dei vice-presidenti - si spinge anche più oltre nei giudizi positivi, ritenendo che il Capo dello Stato sia riuscito a riappropriarsi di prerogative costituzionali che nei primi trent'anni di Repubblica i partiti avevano sottratto al Quirinale, in quanto: a) ripristina di fatto i poteri presidenziali di nomina del governo e scioglimento; b) inserendo alla vice-presidenza La Malfa e Saragat, crea le condizioni per una più libera scelta dei ministri da parte dell'incaricato, c) accontenta la Dc incaricando un esponente cattolico; d) ponendo questa soluzione governativa come necessaria alla risoluzione della crisi, in sostanza delinea come unica alternativa lo scioglimento anticipato, spostandone l'eventuale responsabilità sulle forze politiche che si rifiutino di accordare la fiducia al Governo, come accadrà; e) si assicura che sarà il governo Andreotti a gestire le consultazioni elettorali (cfr. S.Tosi, *Il punto costituzionale*, in La Nazione dell'8 marzo 1979, consultabile in *ibidem*, busta 39). A parere di chi scrive, quest'ultimo punto appare particolarmente indicativo di una scelta "di principio" di Pertini tutt'altro che discutibile: infatti, il Capo dello Stato garantisce che, nel caso di elezioni anticipate, le elezioni siano affidate non a un monocolore dimissionario in virtù di una crisi extra-parlamentare (cui il Presidente si è sempre detto contrario), bensì al nuovo governo, rifiutato espressamente mediante la mancata approvazione della mozione di fiducia. In tal modo l'asse della responsabilità si sposta inevitabilmente sulle forze politiche.

Del tutto a favore dell'iniziativa presidenziale sono Andrea Manzella e Paolo Armaroli.

Più dura la valutazione di Baldassarre e Mezzanotte, i quali sottolineano che, nonostante il tentativo di "salvare la forma costituzionale", "resta la grave rottura della Costituzione consumata con l'incarico per un <<governo a tre>> divenuto poi un <<governo a due>>" (A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 237).

<sup>277</sup> Il V governo Andreotti non manca di essere definito da Andrea Manzella "governo del presidente", in quanto governo frutto di una esclusiva designazione presidenziale, sullo sfondo di una paralisi del sistema politico. L'esigenza è quella di creare un governo che consenta di fornire agli elettori l'immagine di un ritorno al binomio "governo istituzionale-governo dei partiti": un governo che garantisca ai cittadini "la ripresa dell'intera funzionalità del sistema nella sua componente partitica e in quella istituzionale" (A. Manzella, *op. cit.*, pp. 116-117). Della stessa opinione sono G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 179.

Ancora, Paolo Armaroli mette in luce il contributo che il Capo dello Stato fornisce alla formazione del governo, invitandolo a non rinunciare all'incarico prima di aver sentito le deliberazioni ufficiali delle direzioni dei partiti (cfr. P. Armaroli, *La doppia fiducia*, in Quaderni Costituzionali n. 3/1981, Bologna, il Mulino, p. 585). Armaroli ravvisa l'influenza del Capo dello Stato anche nella decisione di Andreotti di accettare l'incarico senza riserva: avrebbe preso la decisione su suggerimento di Pertini, che vuole evitare uno scioglimento anticipato delle camere (cfr. *ibidem*, p. 586).

<sup>278</sup> La situazione di smarrimento dei partiti è vivacemente descritta da Giuliano Amato, che, nel ravvisare l'esigenza di una riforma istituzionale che cambi il sistema elettorale o, addirittura, la forma di governo, denuncia l'immobilismo della Dc, l'indecisione del Pci e l'incertezza dei socialisti: "i cerini cominciano a finire nelle mani del Capo dello Stato, che li maneggia con grande abilità, ma ai confini delle proprie competenze; ovvero passano nelle mani del corpo elettorale, che tuttavia viene immesso nel gioco non per decidere, ma perché non c'è altro modo di far passare il tempo"

che tuttavia non ottiene la fiducia al Senato (31 marzo 1979)<sup>279</sup>. Pochi giorni prima, il 26 marzo, Ugo La Malfa decede a causa di un ictus. Il 2 aprile Pertini firma il decreto di scioglimento anticipato delle Camere, il terzo in sette anni<sup>280</sup>.

#### 4.1.3.2. Il riavvicinamento ai socialisti e l'avvento del pentapartito: i governi Cossiga (I e II), Forlani e Spadolini (I e II)

I risultati delle politiche del 3 e 4 giugno 1979 lasciano trapelare due dati significativi: a) l'incalzante scontento degli elettori, che si registra con il 10% delle astensioni e le 840.000 schede bianche; b) il primo arretramento del Pci dal 1946, con il 30% dei voti che segna la perdita di quattro punti percentuali. Stabili, invece, Dc (38,3%) e Psi (9,8%)<sup>281</sup>.

Il risultato elettorale segna in maniera definitiva la fine del "compromesso storico". Infatti, l'arretramento del partito comunista rende ancora più irreversibile il veto già posto dalla Dc a un ingresso dei comunisti al governo, che, come si è visto poc'anzi, è d'altra parte l'unica condizione a cui il Pci è disposto a mantenere l'alleanza con la democrazia cristiana. Si verifica quindi un ritorno alla *conventio ad excludendum*, sebbene, a differenza di quanto avvenuto in passato, le ragioni della scelta politica di esclusione dei comunisti non trovano più fondamento in una scelta dell'elettorato, bensì in una strategia politica riconducibile *in toto* ai partiti politici di maggioranza<sup>282</sup>.

Il 27 giugno iniziano quindi le consultazioni del Capo dello Stato (si terranno ben tre cicli), che abbandona il principio della esclusione dai colloqui dei non parlamentari.

E' in questa fase che Pertini "comincia a coltivare dentro di sé un preciso disegno politico [...]: la fine del monopolio democristiano alla guida del governo e l'avvento di un socialista a Palazzo Chigi"<sup>283</sup>. A tal fine, il Capo dello Stato, dopo un primo tentativo Andreotti – il cui fallimento è principalmente dovuto al veto posto dai socialisti, che l'ex Primo Ministro si era inimicato per non aver consentito lo svolgimento delle elezioni europee nello stesso giorno di quelle politiche - convoca Bettino Craxi, che nel corso della campagna elettorale si era fatto portatore dell'esigenza di governabilità del Paese e aveva paventato l'ipotesi di un'alternanza alla guida governativa di

---

(G. Amato, *Prova d'orchestra*, in la Repubblica del 13 marzo 1979, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 39).

<sup>279</sup> E' la quarta volta nella storia della Repubblica che un governo non ottiene la fiducia iniziale del Parlamento, dopo il VIII ministero De Gasperi (1953), Fanfani I (1954) e Andreotti I (1972). Un altro caso sarà quello del governo Fanfani VI (1987).

<sup>280</sup> Per i vari passaggi della "lunga crisi" cfr. anche G. Smurra, *L'iter di formazione del V governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013.

<sup>281</sup> Cfr. A. Manzella, *op. cit.*, p. 117; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 180.

<sup>282</sup> Cfr. A. Baldassarre, *"Fase di transizione" o mutamento del sistema?*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 330-331.

<sup>283</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 180. Della stessa idea sembra essere Paolo Armaroli, che critica a Pertini il tentativo di riesumare una prassi prefascista in base alla quale l'incarico per la formazione del nuovo governo spetterebbe a chi ha causato la crisi del precedente (cfr. P. Armaroli, *op. cit.*, pp. 586-587).

socialisti e democristiani. Tuttavia, il tentativo di porre un socialista alla presidenza dell'Esecutivo si rivela prematuro: questo, infatti, si scontra con l'opposizione della democrazia cristiana, niente affatto disposta a cedere la poltrona della presidenza. In realtà, nella Dc c'è una corrente che, in contrasto con le posizioni della segreteria, è propensa a un riavvicinamento ai socialisti: è la corrente guidata da Forlani. Per tale motivo, Pertini chiede a Forlani di accettare l'incarico, che tuttavia rifiuta di formare un governo "conseguente a decisioni che avev[a] criticato nella direzione" del suo partito<sup>284</sup>. Viene fatto quindi un tentativo con Filippo Maria Pandolfi, democristiano: egli redige anche una lista di ministri, ma ancora una volta i socialisti si oppongono fermamente e l'incarico non va in porto. E' quindi il turno di Francesco Cossiga, cui Pertini conferisce l'incarico solo dopo essersi assicurato che non sarebbe arrivato l'ennesimo veto craxiano. Cossiga, costituito nell'agosto del 1979 un governo tripartito (Dc-Psdi-Pli e due ministri tecnici di area socialista voluti dai comunisti), si presenta al Parlamento millantando un "rapporto speciale" con il Capo dello Stato – il quale peraltro non smentisce, dando spago a tutta quella parte della dottrina che, come anticipato, riscontra nell'opera di Pertini un eccessivo allargamento dei poteri presidenziali - e riesce a ottenere la fiducia grazie all'astensione dei comunisti<sup>285</sup>.

Alla crisi del I ministero Cossiga, "pseudo-parlamentarizzata" come quella di Andreotti IV mediante un dibattito parlamentare cui non segue alcuna votazione, seguirà un altro esecutivo Cossiga (Dc-Psi-Pri), che vede una maggiore partecipazione dei socialisti (aprile 1980). E' in questa occasione che Pertini invia al neo-incaricato una lettera circa l'esercizio della facoltà di scelta dei ministri che l'art. 92 Cost. attribuisce al Presidente del Consiglio incaricato: Pertini invita Cossiga a effettuare la scelta "con rigore nell'interesse dell'efficienza del Governo che sta per nascere e in modo che possa essere facilitato al Presidente del Consiglio il compito costituzionale di assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo"; "nella scelta dei ministri", continua la lettera, "sarà necessario aver presente non solo la loro competenza, ma anche la loro moralità"<sup>286</sup>.

Intanto, Arnaldo Forlani conquista la presidenza del consiglio nazionale democristiano e i rapporti di forza interni al partito cambiano: prevale infatti la corrente dei cc.dd. "preambolisti" di Forlani, promotori di un nuovo avvicinamento al Psi. Non a caso, quindi - dimessosi Cossiga a causa dei franchi tiratori, che dopo aver espresso voto favorevole alla conversione di un decreto su cui era stata posta la questione di fiducia, nella subito successiva votazione a scrutinio segreto fanno

---

<sup>284</sup> La dichiarazione di Forlani è riportata in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 40.

<sup>285</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 241-243; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 180-182; P. Armaroli, *op. cit.*, pp. 583-584; 587-588. Per la ricostruzione dell'iter di formazione del governo, cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 40-41.

<sup>286</sup> Lettera di Pertini a Cossiga del 31 marzo 1980, in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 42.

cadere il medesimo disegno di legge<sup>287</sup> - Forlani viene incaricato per la formazione di un governo in grado di continuare l'alleanza di centro-sinistra (Dc-Psi-Psdi-Pri)<sup>288</sup>. Il governo è destinato a rimanere in carica sette mesi: sette mesi di fuoco, segnati dal terremoto in Irpinia e dal terrorismo incalzante. Ma il governo Forlani affonda a causa di una vicenda di portata, dal punto di vista politico, ancora maggiore, costretto a dimettersi (maggio 1981) a causa dello scandalo della loggia massonica P2 che coinvolge tre ministri, vari sottosegretari e molti parlamentari di Dc, Psi, Psdi e Pli. I tentativi di Forlani di scongiurare una crisi di governo vengono vanificati dal veto di Craxi, che presumibilmente scorge in questo momento di forte destabilizzazione della classe dirigente il *passepertout* per la fine del dominio democristiano e la conquista socialista della direzione governativa<sup>289</sup>.

Dopo un primo tentativo di re-incarico di Forlani, vanificato principalmente dalle nuove intenzioni socialiste, l'incarico, anche in questo caso accompagnato dalla raccomandazione di tenere presente la "questione morale"<sup>290</sup>, viene affidato al segretario repubblicano Spadolini, il primo laico della storia repubblicana a presiedere il Consiglio dei ministri. E' la sconfitta della Dc, costretta a cedere il proprio ruolo di partito aggregatore in favore dell'avvento del pentapartito: Spadolini forma un governo Dc, Psi, Psdi, Pri e Pli (28 giugno 1981), che sostanzialmente esclude dalla maggioranza soltanto Msi e Pci. La dichiarazione programmatica di Spadolini si fonda su quattro emergenze che il Paese deve affrontare: morale, economica, terroristica e internazionale<sup>291</sup>. Anche in questa occasione, il Presidente della Repubblica spende qualche parola ritenuta "di troppo" da parte della dottrina: "Spadolini lavora con molta attenzione e passione ai problemi del Paese [...] Vuol dire che ho scelto bene. Per me quello di Spadolini non è un Governo transitorio: spero anzi che sia un Governo di legislatura. Quando gli ho affidato l'incarico Spadolini ha promesso che se ci sarà crisi dovrà essere manifestata in Parlamento. Bisogna che i partiti escano allo scoperto [...] Spadolini sa di essere sostenuto dal Quirinale"<sup>292</sup>.

---

<sup>287</sup> L'allora art. 116 r.C. ammetteva la possibilità per il governo di porre la questione di fiducia su un progetto di legge di un solo articolo, "salva la votazione finale del progetto a scrutinio segreto" (cfr. P. Armaroli, *op. cit.*, p. 589).

<sup>288</sup> E' in occasione dell'insediamento del governo Forlani (ottobre 1980) che viene dato avvio alla prassi della lettura delle dichiarazioni programmatiche del governo a un solo ramo del Parlamento, con la successiva trasmissione del testo all'altro ramo.

<sup>289</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 43; F. Savastano, *Spadolini e la fine della dinastia Dc a Palazzo Chigi*, in Aa. Vv., 2013, pp. 1-3.

<sup>290</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 185. Sul tema cfr. E. Belinguer, *La questione morale, La storica intervista di Eugenio Scalfari*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2012).

<sup>291</sup> Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 44-45.

<sup>292</sup> Intervista a Sandro Pertini, pubblicata su Oggi del 7 ottobre 1981, riportata in parte da P. Armaroli, *op. cit.*, p. 581.

Anche la stessa procedura di formazione del governo Spadolini non è rimasta avulsa dai commenti della dottrina sulla centralità del ruolo del Capo dello Stato. In effetti, l'iter di formazione del governo presenta una circostanza inedita: Spadolini accetta immediatamente l'incarico (18 giugno), ma aspetta dieci giorni per presentare la lista dei ministri (28 giugno), probabilmente temendo che, se avesse aspettato, le consultazioni elettorali previste per il 21 e il 22 giugno avrebbero acuito la litigiosità dei partiti e vanificato il tentativo di formazione di un governo. Paolo Armaroli, in particolare, pur escludendo la natura palatina del governo Spadolini, pone l'accento sul ruolo fondamentale del Capo

Spadolini il 7 agosto 1982 presenta le dimissioni a seguito del voto contrario della Camera (a scrutinio segreto) su un decreto in materia tributaria, che rappresenta soltanto la punta dell'iceberg di una serie di contrasti sulla politica economica governativa. Nonostante il voto contrario sia causato dai franchi tiratori della democrazia cristiana, è Craxi che, conseguentemente alla mancata approvazione del decreto, dichiara di ritirare la delegazione socialista dal governo. Segue una riedizione del governo precedente, che viene ribattezzato dai quotidiani "governo fotocopia" (23 agosto 1982): del resto, l'episodio si spiega sulla base della circostanza che il governo non aveva di fatto perso la fiducia dei partiti. Infatti, il voto contrario al decreto era stato strumentalizzato da Craxi per la realizzazione delle sue aspirazioni alla presidenza. Ma lo stesso Craxi, resosi conto dell'impatto che la determinazione di una crisi avrebbe avuto sull'opinione pubblica, si presta a conferire nuovamente l'appoggio al Governo. Se il governo Spadolini II si presenta come una mera riedizione del primo, ha però il merito di porre al centro del dibattito politico il tema delle riforme istituzionali, che nell'aprile del 1983 condurranno all'istituzione della prima commissione bicamerale per le riforme costituzionali<sup>293</sup>.

#### 4.1.3.3. Il breve ritorno alla direzione democristiana e il I governo Craxi

Le dimissioni del governo Spadolini maturano in seguito ai reiterati dissidi interni tra Ministro del Tesoro e Ministro delle finanze sulla politica economica. Pertini in un primo momento respinge le dimissioni, rinviando Spadolini alle Camere affinché si aprisse un dibattito sulla situazione politico-istituzionale<sup>294</sup>.

Terminato il dibattito e rinnovate le dimissioni di Spadolini, si profilano due alternative: la costituzione di un governo "elettorale" che conduca il Paese alle consultazioni elettorali anticipate o la costituzione di un governo di legislatura. Craxi si dichiara disposto ad appoggiare un governo guidato da un democristiano soltanto nel primo caso<sup>295</sup>. Il Capo dello Stato, su designazione della Dc, incarica Fanfani, che nel dicembre 1982 costituisce il suo V governo (Dc-Psi-Psdi-Pli),

---

dello Stato, "paladino della stabilità ministeriale", nella gestione della crisi governativa: in sostanza, come dichiarato dallo stesso Pertini in un'intervista, il governo Spadolini è "sostenuto dal Quirinale". In questo modo, tuttavia, si snatura l'essenza stessa del regime parlamentare, in quanto la fiducia del parlamento diviene una mera "comparsa" (P. Armaroli, *La spada di Damocle del parlamentarismo*, in *Il Tempo* del 22 dicembre 1981, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 44).

<sup>293</sup> In questo contesto, Spadolini rivendica la titolarità della scelta dei ministri in capo al Presidente del Consiglio incaricato, e non ai partiti della maggioranza, che di fatto sono sempre stati i veri designatari delle personalità che avrebbero ricoperto le poltrone ministeriali. Cfr. ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 45; F. Savastano, *op. cit.*, pp. 11-14. Sull'andamento delle riforme cfr. E. Cheli, *Crisi di governo e problemi istituzionali*, in *il Messaggero* del 24 novembre 1982 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 46).

<sup>294</sup> Sull'opportunità del rinvio alle Camere si esprime S. Tosi, *Una soluzione obbligata*, in *La Nazione* del 12 novembre 1982 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 46).

<sup>295</sup> Cfr. I. Montanelli, *Quando danzano i fantasmi*, in *il Giornale* del 16 novembre 1982 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 46).

compiendo un passo indietro rispetto alla linea perseguita da Pertini, ossia quella di un governo pentapartito presieduto da un laico. E' un governo, secondo parte della dottrina, che presenta elementi di novità: infatti, se da un lato è designato su indicazione del partito di maggioranza relativa, d'altra parte la carica è ricoperta dal presidente del Senato, in quanto tale *super partes*. Nonostante un precedente si ravvisi nell'esperienza della presidenza del Consiglio Leone, secondo i commentatori questo caso sarebbe ben diverso in quanto si verificherebbe una "saldatura oggettiva" tra la designazione democristiana e l'immediato incarico del Capo dello Stato. Il V governo Fanfani si connoterebbe, quindi, per una duplice natura: da un lato, un governo legittimato dalla designazione del partito di maggioranza, dall'altro lato, un governo "istituzionale" di emergenza. Una sorta di governo a metà strada tra il "governo del Presidente" e il governo frutto di una esclusiva iniziativa delle forze politiche<sup>296</sup>.

Ma le condizioni politiche che per trent'anni avevano consentito alla Dc di mantenere la guida degli Esecutivi sono ormai irreversibilmente mutate. La vita del governo Fanfani è breve e caratterizzata dai dissidi interni, in quanto le stesse forze politiche che hanno scelto di sostenerlo accettano la guida democristiana soltanto perché incapaci di formulare una ferma proposta alternativa. La situazione di inconciliabilità tra le forze politiche è aggravata dal passaggio della segreteria democristiana da Flaminio Piccoli a Ciriaco De Mita, che si colloca su posizioni contrastanti con quelle socialiste (maggio 1982). Nel febbraio del 1983, quindi, il partito socialista toglie il suo appoggio al governo. Al Capo dello Stato non resta che sciogliere le Camere, in quanto la conflittualità dei partiti non avrebbe consentito di appodare a un nuovo incarico governativo<sup>297</sup>.

Le consultazioni elettorali del 26 e 27 giugno 1983 segnano la disfatta democristiana, che dal 38,3% del 1979 scende al 32%. Il partito socialista, nonostante le grandi aspettative di Craxi, aumenta soltanto di pochi punti, passando dal 9,8% all'11,4%. Ma anche gli altri partiti laici incrementano la loro base elettorale (ad esempio, il Pri raggiunge il massimo storico del 5,08%). Il partito comunista perde invece qualcosa, passando dal 30% al 29,89%<sup>298</sup>.

Il risultato elettorale determina non poche difficoltà al Presidente della Repubblica per la formazione di un nuovo governo: infatti, da un lato, la perdita di consenso della Dc rende improponibile una presidenza del Consiglio di stampo cattolico, dall'altro lato, l'avvento dei socialisti al governo è reso arduo dalla conflittualità tra i due segretari di partito, Craxi e De Mita. E' soltanto l'8 luglio che la direzione della Dc acconsente a un'apertura ai socialisti. Si apre così

---

<sup>296</sup> Cfr. S. Tosi, *Uno dei classici colpi di Pertini*, in il Resto del Carlino del 17 novembre 1982 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 46).

<sup>297</sup> Cfr. G. Conti, *L'VIII legislatura al capolinea: il governo Fanfani V e la crisi dei partiti nei primi anni Ottanta (12.12.1982-4.8.1983)*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, pp. 20-21.

<sup>298</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 186; G. Conti, *op. cit.*, p. 21; V. Iacovissi, *1983-1987. Un socialista a Palazzo Chigi. I governi Craxi e il pentapartito*, in Aa. Vv., *op. cit.*, 2013, pp. 2-3.

una stagione nuova nella politica italiana, con la prima presidenza del Consiglio di un socialista, Bettino Craxi. Craxi costituisce un governo pentapartito, costituito da 29 ministri e 57 sottosegretari, numeri che indicano le difficoltà nel trovare un accordo tra tutte le forze politiche e che eguagliano soltanto quelli raggiunti dal I governo Rumor (1968)<sup>299</sup>.

#### 4.1.3.4. Considerazioni conclusive sui “governi di Pertini”

Il dibattito circa la natura “presidenziale” dei governi succedutisi nel corso del settennato di Pertini ha diviso la dottrina del tempo.

La maggior parte dei commentatori ha ravvisato in tutte le esperienze governative sorte sotto la guida di Pertini fino al 1983 esemplificazioni della formula del “governo del Presidente”, ossia un governo che gode di una duplice fiducia, del Capo dello Stato e del Parlamento. In sostanza, la dottrina, pur riconoscendo la delicatezza del contesto politico-istituzionale in cui Pertini ha dovuto operare, ha ritenuto che l’attività presidenziale si sia connotata per un eccessivo accrescimento dei poteri presidenziali, idonei a connotare un regime presidenziale più che uno parlamentare.

Andrea Manzella rinviene i caratteri del “governo del Presidente” in pressoché ogni nomina governativa effettuata da Pertini<sup>300</sup>.

Similmente, Gian Enrico Rusconi evidenzia la necessità, in tali situazioni di emergenza, di valutare positivamente la categoria del “governo del Presidente”, che può facilmente realizzarsi senza una modifica costituzionale, ma intervenendo semplicemente sulle prassi. In particolare, lo studioso pone l’accento sul fatto che i partiti non devono sentirsi delegittimati dalla formula del governo del Presidente, essendo comunque necessaria la fiducia parlamentare al governo. Si tratta solo, quindi, di superare i momenti di *impasse* politico-istituzionale mediante l’applicazione temporanea di nuovi *modi operandi*<sup>301</sup>.

Paolo Armaroli, pur non parlando di “governo del Presidente”, si chiede se la forma di governo italiana sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni ’70 sia ancora idonea a essere qualificata come parlamentare. Egli conia la ormai nota formula della “doppia fiducia”: i governi sono “sempre meno sorretti da una fiducia parlamentare vera e propria”, in quanto godono di una fiducia duplice, appunto, ossia quella del Capo dello Stato e quella del Parlamento e “tanto maggiore è stata la prima, quanto minore si è rivelata la seconda”<sup>302</sup>. Questa tesi è avallata secondo Armaroli dalle dichiarazioni rilasciate in molteplici occasioni dai vari Presidenti del Consiglio, da

---

<sup>299</sup> Cfr. V. Iacovissi, *op. cit.*, pp. 4-5.

Per una cronistoria dei vari governi cfr. anche F. Damato, *op. cit.*, pp. 144 ss.

<sup>300</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 243.

<sup>301</sup> Cfr. G. E. Rusconi, *Il governo del Presidente*, in la Repubblica del 13 novembre 1982 (consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 46).

<sup>302</sup> P. Armaroli, *op. cit.*, p. 581.

cui emergerebbe chiaramente il rapporto fiduciario tra essi e il Presidente della Repubblica. Infatti, queste, fatta eccezione per il caso di Andreotti, “vanno ben al di là della pura cortesia”<sup>303</sup>. Il giudizio di Armaroli si conclude con un’efficace ricostruzione del contesto politico: “la classe politica [...] sembra aver abdicato alla sua funzione, che è quella di proposta politica” e, in questa difficile contingenza, la “doppia fiducia”, lungi dal rappresentare “un capriccio di Pertini” si presenta come una “supplenza”. Finiti gli anni della “solidarietà nazionale”, si è pervenuti alla formula del pentapartito: tuttavia, “ogni partito sembra gareggiare con tutti i mezzi, al solo scopo di collocare un proprio esponente alla Presidenza del Consiglio [...] mentre tutti gli altri partiti della coalizione, a volta a volta, esercitano un potere di veto spesso paralizzante”<sup>304</sup>. In sostanza, ai tempi di Pertini come ai giorni nostri, seppure in circostanze differenti, l’interventismo del Presidente della Repubblica non è altro che una conseguenza di una difficile situazione politica, connotata dalla competizione non tanto propositiva quanto ostruzionistica dei partiti politici<sup>305</sup>.

Di diverso avviso sono, invece, altri studiosi. Baldassarre e Mezzanotte, ad esempio, pongono in primo luogo l’attenzione sull’instabilità politica del tempo: la fine della solidarietà nazionale e la ricollocazione del Pci all’opposizione, l’incapacità della Dc di ripristinare il suo ruolo egemone e le ambizioni di Pri e Psi hanno reso il compito del Presidente della Repubblica molto più arduo rispetto al passato. I due costituzionalisti ritengono che l’errore dei commentatori sia quello di rinvenire un binomio tra la dissoluzione di una maggioranza governativa preconstituita e il corrispondente ampliamento senza controllo del potere presidenziale. Questa interpretazione, figlia di un modello completamente diverso, ossia quello anglosassone, è errata se calata nel contesto politico italiano. La chiave di lettura del settennato di Pertini è analoga a quella fornita da Armaroli: si assiste infatti a un mutamento delle dinamiche del sistema partitico, che vede il formarsi di “linee di divisione trasversali”<sup>306</sup>, ossia non solo contrasti tra i diversi poli, bensì contrasti tra le singole correnti di partito e gli altri partiti (ad esempio, tra la sinistra della Dc e il Pci, tra la destra della Dc e il Psi, tra gli stessi partiti laici tra loro, ecc.). Questo intreccio di posizioni opposte ha contribuito a rendere inconciliabili le posizioni delle forze politiche, che nel corso del procedimento di formazione del governo opponevano veti e segnalavano le ipotesi loro gradite o sgradite. E’ questo il momento in cui, tra l’altro, si rivela l’obsolescenza della prassi delle consultazioni presidenziali: infatti, le posizioni dei partiti spesso non emergono chiaramente dalle consultazioni ufficiali,

---

<sup>303</sup> P. Armaroli (1981), *op. cit.*, p. 583. Particolarmente esemplificativa del rapporto “di fiducia” tra Quirinale e Presidente del Consiglio è, per Armaroli, la considerazione di Pertini risalente all’ottobre del 1981, circa la presidenza Spadolini: “quando gli ho affidato l’incarico Spadolini mi ha promesso che se ci sarà crisi dovrà essere manifestata in Parlamento. Bisognerà che i partiti escano allo scoperto [...] Spadolini sa di essere sostenuto dal Quirinale” (Pertini su Oggi del 7 ottobre 1981, cit. da P. Armaroli (1981), *op. cit.*, p. 581). Sulle singole dichiarazioni ed esperienze di governo cfr., diffusamente, P. Armaroli (1981), *op. cit.*, pp. 581 ss.

<sup>304</sup> P. Armaroli, *op. cit.*, p. 590.

<sup>305</sup> Cfr. P. Armaroli (1981), *op. cit.*, p. 590.

<sup>306</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 240.



obbligano il Capo dello Stato a documentarsi per il tramite di altri mezzi, quali interviste, telefonate, incontri, ecc.

In questo contesto, Pertini diviene un “punto di intermediazione essenziale”<sup>307</sup>, esercitando tuttavia le sue funzioni nel pieno rispetto del dettato costituzionale (fatta eccezione, secondo gli autori, per la forzatura verificatasi in occasione del menzionato “incarico a tre”): infatti, egli ha sempre conferito l’incarico a un soggetto effettivamente designato, per vie formali o informali, da una maggioranza in corso di formazione. In quest’ottica trovano giustificazione anche le pluricriticate dichiarazioni del Presidente della Repubblica, che in più occasioni, come è emerso nel corso della trattazione, ha tenuto a sottolineare la propria fiducia nella personalità di volta in volta scelta per la guida dell’Esecutivo (si ricordano, ad esempio, il rapporto “speciale” con Cossiga, o l’intervista rilasciata in occasione della formazione del governo Spadolini, “sostenuto dal Quirinale”). Queste dichiarazioni, che non a caso si fanno sempre più rare con la realizzazione del pentapartito e, quindi, con la prospettiva di una maggiore stabilità governativa, sembrerebbero non aver avuto altro scopo se non quello di fornire un’ulteriore legittimazione agli instabili governi in carica di fronte all’opinione pubblica, presso cui il Capo dello Stato gode di grande notorietà<sup>308</sup>.

#### 4.1.4. Il Presidente e il Parlamento

##### 4.1.4.1. Le crisi “pseudo-parlamentari”

Nonostante le numerose critiche ricevute relative alla modalità di gestione delle crisi governative, Pertini non ha mai inteso dare una svolta in senso presidenzialistico al suo mandato<sup>309</sup>. Questa circostanza emerge a maggior ragione considerando lo sforzo fatto dal Presidente per salvaguardare la centralità dell’organo parlamentare, nei cui confronti non sembra aver ecceduto nell’esercizio delle sue prerogative<sup>310</sup>.

Pertini, come è stato accennato, insiste con ogni presidente del Consiglio sulla necessità di parlamentarizzare le crisi di governo. Esemplificativa, sotto questo profilo, è la dichiarazione resa da Pertini in data 12 febbraio 1981: “la crisi di governo dovrà essere aperta in Parlamento. E’ il Parlamento che dà la fiducia e deve essere il Parlamento a toglierla”<sup>311</sup>.

---

<sup>307</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 243.

<sup>308</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 228-230; 239-240; 243-245.

<sup>309</sup> Lo stesso Pertini, a Milano, si lascia sfuggire una considerazione in tal senso: “Non c’è stata in Italia una presidenza più tormentata della mia [...] Può darsi che qualche volta travalichi i confini previsti dalla Carta costituzionale. Se questo è vero non li ho varcati con animo presidenzialista” (la dichiarazione è riportata da P. Armaroli, *op. cit.*, p. 590).

<sup>310</sup> Cfr. Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 245-246.

<sup>311</sup> Pertini, nel corso dell’incontro con il direttivo della stampa parlamentare, su *Il Tempo* del 13 febbraio 1981, cit. da P. Armaroli (1981), *La doppia fiducia*, in *Quaderni Costituzionali*, a. I, n. 3, dicembre 1981, Bologna, Il Mulino, p. 582.

Si ricorda che nessuna crisi è stata parlamentarizzata in senso stretto, in quanto non vi è mai stato luogo a un voto su una questione di fiducia o su una mozione di sfiducia. Le forze politiche sono sempre riuscite ad aggirare l'ostacolo del voto di fiducia limitandosi a un dibattito in Parlamento da svolgersi su comunicazioni del governo: si parla, in proposito, di "pseudo-parlamentarizzazione" delle crisi<sup>312</sup>. In tal modo, delle sette crisi di governo verificatesi nel corso del settennato di Pertini, sei sono sorte o sono state ricondotte in Parlamento. Si ricorda quanto segue: la crisi del IV governo Andreotti è avvenuta a seguito di un dibattito svoltosi in aula (29 gennaio 1979); il V governo Andreotti non ottiene la fiducia delle Camere in occasione della prima presentazione alle stesse (31 marzo 1979); il I governo Cossiga si dimette a seguito di un dibattito parlamentare (19 marzo 1980); il II governo Cossiga si dimette a causa dei franchi tiratori, che a scrutinio segreto fanno cadere la conversione di un decreto appena approvato a scrutinio palese per il tramite della questione di fiducia (27 settembre 1980); una sorte analoga è toccata al I governo Spadolini, dimessosi a seguito della bocciatura a scrutinio segreto di un disegno di legge di conversione. L'unica eccezione è stata quindi rappresentata dalle dimissioni del governo Forlani, dovute tuttavia allo scoppio dello scandalo della loggia massonica P2 (26 maggio 1981).

L'*escamotage* di Andreotti e dei suoi successori non può certo considerarsi una parlamentarizzazione della crisi, ma ha avuto quanto meno il merito di fornire maggiore trasparenza al dibattito tra le forze politiche e alle ragioni delle dimissioni del Governo in carica<sup>313</sup>. Tra l'altro, questi avvenimenti hanno dimostrato che "in presenza di un accordo diverso fra le forze politiche, la volontà presidenziale risulta impotente a determinare il corso delle cose"<sup>314</sup>.

#### 4.1.4.2. Gli scioglimenti anticipati delle Camere

Se da quanto detto sulle crisi "pseudo-parlamentari" emerge già chiaramente la circostanza che, davanti a una forte volontà delle forze politiche, gli intenti del Presidente della Repubblica rimangono del tutto vani, a maggior ragione l'impotenza presidenziale di fronte alle determinazioni dei partiti si ravvisa, come avvenuto nel corso del settennato di Leone, in occasione dei due scioglimenti anticipati decretati da Pertini.

Nel 1979, le consultazioni elettorali sono principalmente volute dai due maggiori partiti: Pci e Dc. Il Pci vuole infatti uscire dalla situazione di stallo in cui si è venuto a trovare in seguito all'assassinio di Moro e spera in un risultato elettorale, che, in linea con i precedenti, lo confermi un partito la cui partecipazione alla compagine governativa è ormai divenuta inevitabile. Anche la Dc, dal canto suo, spera che l'elettorato premi la capacità del partito di essere fonte di aggregazione e

---

<sup>312</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 247.

<sup>313</sup> Cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 246-247.

<sup>314</sup> A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 246.

quindi, sostanzialmente, di raccogliere come propri i frutti della politica della “solidarietà nazionale”. I socialisti si fanno poi convincere a seguire la strada imboccata dalla Dc, con la promessa – poi non mantenuta da Andreotti - che le politiche si sarebbero svolte lo stesso giorno delle elezioni europee, per le quali è atteso un successo socialista<sup>315</sup>.

Nel 1983 le consultazioni elettorali anticipate si rivelano ancora più ineluttabili. Infatti, come anticipato, la fine della solidarietà nazionale causata dalla sonora sconfitta elettorale subita dal Pci e la debolezza della Dc – la cui unica carta da giocare si sostanzia ormai soltanto nell’opposizione a un’alleanza con i comunisti, senza tuttavia fornire proposte programmatiche idonee a raccogliere il consenso delle altre forze politiche – liberano il campo alle mire espansionistiche di Pri e Psi, che si contendono la presidenza. Per questo motivo, già in seguito alla crisi del governo Spadolini, creata da un partito socialista impaziente di ottenere la direzione dell’Esecutivo, lo scioglimento anticipato sembrava non conoscere altre alternative. Come si è visto, l’ipotesi viene scongiurata da un calcolo di opportunità effettuato da Craxi, che teme la punizione dell’elettorato per aver causato l’ennesima consultazione elettorale. E’ in questo contesto che nasce il “governo fotocopia”: una sorta di rattoppo concesso dai socialisti per motivi di convenienza politico-elettorale. Con l’avvento del governo Fanfani, successivamente, l’idea di uno scioglimento anticipato accarezza anche i repubblicani, sempre per quel gioco di potere di cui si è detto. Il partito comunista, dal canto suo, spera in una ripresa nei consensi e in un conseguente riavvicinamento ai socialisti e si dichiara favorevole. Rimangono contrari soltanto Dc e Psdi. Anche in questo caso, dunque, nonostante l’opinione contraria di Pertini – che al fine di accertare definitivamente l’ineluttabilità della consultazione anticipata affida anche un incarico esplorativo al presidente del Senato, Morlino – lo scioglimento anticipato è frutto della scelta convergente della maggioranza delle forze politiche<sup>316</sup>.

In questo contesto, lo scioglimento, lungi dal qualificarsi come un potere sostanzialmente presidenziale, “appare piuttosto sempre più immerso nel processo politico e persino utilizzato da singole parti come risorsa politica per accrescere il proprio profitto”<sup>317</sup>. Infatti, la decisione circa lo scioglimento anticipato non può di certo essere ricondotta a una “partita a due” tra il governo e il Capo dello Stato, con la conseguenza che non necessariamente a una perdita di peso politico del governo nell’esercizio del potere di scioglimento - che di fatto si verifica a partire dagli anni ’70 - corrisponde un ampliamento del relativo presidenziale. E la vanificazione dei tentativi di Pertini di evitare il ricorso allo scioglimento anticipato ne è la prova<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 247-248.

<sup>316</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 249-252.

<sup>317</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 252.

<sup>318</sup> Di opinione opposta è E. Cheli, che ravvisa nello scioglimento del 1983 un’imposizione di Pertini alle forze politiche di maggioranza (cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 252, nota 51).

#### 4.1.5. *Politica interna e politica estera*

Sono molteplici le occasioni in cui Pertini ricopre il ruolo di mediatore e reggitore del sistema politico-sociale. Infatti, gli “anni di piombo” in Italia non sono ancora finiti. Il terrorismo e la mafia incalzano: solo nel mese di luglio del 1979, si ricordano l’omicidio di Giorgio Ambrosoli, liquidatore della Banca privata di Michele Sindona, l’assassinio ad opera della Brigate Rosse del colonnello Antonio Varisco, l’uccisione del commissario Boris Giuliano per mano della mafia. L’anno dopo, la stagione terroristica raggiunge uno dei suoi più tragici traguardi con la strage di Bologna (83 morti e 200 feriti), opera dei terroristi neri. Ancora, nella primavera del 1981 scoppia lo scandalo della loggia massonica P2, che destabilizza le istituzioni dall’interno, a causa del coinvolgimento di molteplici personalità di spicco, tra cui tre ministri del governo Forlani, magistrati, parlamentari, alte cariche militari e giornalisti. In questo contesto è Pertini a tenere le redini dell’equilibrio istituzionale, a imporre come prioritaria la “questione morale” (peraltro emersa, si ricorda, nella lettera inviata da Pertini a Cossiga già nel 1980), a insistere affinché ogni personaggio coinvolto si ritiri dalla vita politica<sup>319</sup>.

D’altro canto, questa preoccupazione di Pertini per la soluzione dei problemi politico-sociali viene da più parti accolta come un eccessivo interventismo del Capo dello Stato in affari che non lo riguardano. In più occasioni il Presidente raccoglie le critiche di esponenti politici in relazione a episodi che, effettivamente, destano qualche perplessità. Non essendo questa la sede per soffermarsi in modo approfondito sul comportamento tenuto dal Presidente in occasione dei vari problemi di politica interna, ci si limita a richiamare gli avvenimenti più significativi, allo scopo di dare una visione di insieme del carattere e della personalità di Pertini.

Oltre al poc’anzi menzionato monito relativo al ritiro dall’attività politica di tutte le personalità coinvolte nello scandalo della loggia massonica, si ricorda, ad esempio, l’intervento di Pertini per evitare l’arresto e l’adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti dei controllori di volo entrati in sciopero con modalità contrastanti le leggi e i regolamenti in vigore. Il Presidente agisce inizialmente senza coinvolgere l’allora ministro della Difesa, Attilio Ruffini (Dc), il quale, venuto a conoscenza di un colloquio al Quirinale tra i rappresentanti dei controllori di volo e Pertini, interviene e riesce a salvare almeno l’apparenza del rispetto delle forme. Ancora, Pertini denuncia apertamente l’inerzia dei soccorsi nelle zone terremotate dell’Irpinia e contesta la mancata attuazione della legge sulla protezione civile e entra in collisione con più personaggi (politici, prefetti, giornalisti e via dicendo) a causa della sua eccessiva franchezza nel pronunciare giudizi sulla condotta altrui. Ma a Pertini vengono perdonati tutti questi “scivoloni” istituzionali: egli, infatti, gode di un’enorme popolarità. Di lui piacciono la sua estraneità agli intrighi di palazzo, la

---

<sup>319</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 183-185.

sua schiettezza, la sua vicinanza alla gente<sup>320</sup>. Il consenso popolare viene conquistato da Pertini attraverso un atteggiamento sempre umile, che lo porta, come primo passo, alla decisione di rinunciare di fissare dimora al Quirinale. Inoltre, alla sua popolarità giova il legame molto forte con un altro personaggio particolarmente benvenuto, Giovanni Paolo II. Sono comunque molteplici gli episodi di contatto diretto con i cittadini, ad esempio in occasione degli incontri quotidiani che Pertini tiene con studenti universitari allo scopo di rispondere alle loro domande e alle frequenti visite di personaggi di ogni ceto sociale o della vicenda di Alfredino, il bambino caduto in un pozzo artesiano.

E' proprio il consenso di cui gode Pertini presso i cittadini che induce le forze politiche a frequenti incontri con il Capo dello Stato: tanto i presidenti del consiglio quanto i ministri, sulla cui nomina Pertini pare non aver mai interferito particolarmente, si consultano con il Presidente molto più frequentemente di quanto era solito accadere.

Sul piano del controllo dell'attività normativa, l'attività presidenziale presenta caratteri discordanti: si ricorda, nel senso interventista, il dichiarato rifiuto di Pertini di firmare un decreto-legge in corso di preparazione in quanto il decreto prevedeva modifiche al procedimento referendario nel periodo in cui i procedimenti referendari erano in corso. Al contrario, i rinvii dei disegni di legge sono quasi sempre stati giustificati da ragioni di copertura finanziaria. Pare, tuttavia, che in varie occasioni Pertini avesse intenzione di esercitare il potere di rinvio e ci abbia successivamente ripensato, probabilmente in seguito a qualche pressione politica. D'altra parte, al Capo dello Stato viene contestato il mancato intervento dissuasivo dell'utilizzo abusivo della decretazione d'urgenza, che in quegli anni trova il suo culmine.

Impeccabile, invece, viene giudicata la sua attività di presidente del Csm.

Qualche critica investe Pertini nel contesto dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 59 Cost., in quanto egli sceglie di nominare ben cinque senatori, nonostante l'interpretazione prevalente intenda riferire l'indicazione dell'articolo al numero complessivo di senatori a vita e non al numero spettante a ogni Presidente della Repubblica<sup>321</sup>.

Un'attenzione equivalente a quella dimostrata per i problemi di politica interna, caratterizza anche la gestione dei rapporti internazionali da parte di Pertini. Lungi dall'assumere posizioni di carattere personale contrapposte a quelle governative – come fece Gronchi – il Capo dello Stato

---

<sup>320</sup> Cfr. F. Damato, *op. cit.*, pp. 130 ss.

<sup>321</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 253-259; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 176-178; 193; 196. Per altri tentativi di intervento, o presunti tali, sulla politica governativa, cfr. P. Barile, *Presidente della Repubblica: La prassi di Pertini*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 367-370.

interviene tuttavia su tutte le questioni più rilevanti, come ad esempio quella relativa all'installazione di euromissili in Italia in risposta ai missili installati dall'Urss<sup>322</sup>.

#### 4.1.6. Le “esternazioni”

Pertini si limita all'invio di messaggi “vincolati” al Parlamento, nelle occasioni costituzionalmente previste (messaggio di insediamento e messaggi di rinvio di leggi), senza utilizzare lo strumento dei cc.dd messaggi “liberi” (l'unico progetto viene accantonato). D'altro canto, è a Pertini che deve ricondursi un vero e proprio slancio nell'utilizzo dello strumento dell'esternazione, da intendersi come mezzo con cui il Capo dello Stato esprime la propria opinione pubblicamente mediante canali non ufficiali (interviste, lettere, discorsi, ecc.).

Il tema delle esternazioni presidenziali, e, più in particolare, dell'estensione della portata delle stesse, è sempre stato dibattuto in dottrina. Questo strumento viene strettamente ricondotto da alcuni all'esercizio delle funzioni presidenziali, con il conseguente limite contenutistico di non ingerenza nelle questioni di politica nazionale inerenti la dialettica tra governo e Parlamento. Altri, invece, ammettono che le esternazioni possano toccare argomenti di politica nazionale, purché si mantengano su un piano di imparzialità che deve caratterizzare l'attività garantista del Presidente.

Nell'utilizzo del potere di esternazione, Pertini invero spazia dalle mere enunciazioni di valori e principi all'intervento su specifiche questioni di rilevanza politica (anche estera). In alcuni casi, egli usa le esternazioni allo scopo di risolvere possibili incidenti politici: in questo senso, si rammenta la lettera con cui Pertini richiede per i ministri il requisito della moralità, allo scopo di non porre il presidente del Consiglio incaricato di fronte a un rifiuto presidenziale di nominare i ministri scelti.

Ancora, è attraverso le esternazioni che Pertini minaccia lo scioglimento delle Camere per tentare di attenuare il fenomeno dei “franchi tiratori”, esprime perplessità sull'effettivo corretto utilizzo dei fondi destinati ai terremotati del Belice e denuncia il ritardo dei soccorsi in occasione del terremoto in Irpinia<sup>323</sup>.

Indipendentemente dalle valutazioni e interpretazioni dell'estensione dello strumento delle esternazioni ad opera di Pertini, rileva in questa sede portare l'attività di esternazione di Pertini quale chiave di lettura del suo intero settennato e della sua stessa personalità: “egli ha chiaramente inteso conferire trasparenza alle sue decisioni e all'istituzione che incarnava [...] ha offerto il suo potere come canale di espressione privilegiata della gente, traendone una forte spinta popolare e un

---

<sup>322</sup> Sulla politica estera, cfr., diffusamente, G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 186-192; P. Barile, *op. cit.*, pp. 370-372.

<sup>323</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 259-276; G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 192-194.

diretto contatto con l'opinione pubblica, che hanno mutato il ruolo e la concezione stessa della presidenza”<sup>324</sup>.

#### 4.1.7. Osservazioni conclusive

Per procedere alla stesura di qualche riflessione sul settennato di Pertini è necessario considerare il momento politico in cui si colloca: di certo, uno dei più delicati della storia della Repubblica fino ad ora esaminata.

Definito da alcuni “fase di transizione” e da altri “mutamento del sistema”, il cambiamento del contesto politico segna di certo una svolta irreversibile nella scena politica italiana: la fine del compromesso storico, con la re-insaturazione della *conventio ad excludendum*, seppure sotto forma di espediente politico e non di scelta popolare; l'avvento di una politica nuova nel partito socialista mediante la persona di Bettino Craxi, che riesce a farsi punto di riferimento di tutta l'area politica laica ponendo il Psi come polo di alternanza alla democrazia cristiana e escludendo a sua volta i comunisti; infine, la conclusione dell'epoca dell'egemonia democristiana, costretta ad accettare la nuova tendenza bipolare del sistema politico<sup>325</sup>.

Non solo. Paolo Barile mette in luce un'altra chiave di lettura del settennato di Pertini: egli è un “uomo di Stato”, non un “uomo di governo”. In quest'ottica appaiono chiari l'utilizzo della libertà di esternazione, il dialogo con i cittadini, nonché la sostanziale indipendenza dalle forze politiche, comprese quelle costituenti la base del suo elettorato attivo<sup>326</sup>.

Dati questi presupposti, non resta che valutare se l'operato del Presidente, che ha in più occasioni destato scalpore tra i commentatori a causa delle numerose forzature costituzionali effettuate, possa ritenersi comunque collocabile entro i confini del dettato costituzionale.

In merito gli studiosi sono discordi. Vi è chi ravvisa tendenze in senso presidenzialistico nell'evoluzione della forma di governo, giustificate tuttavia dall'eccezionalità della congiuntura politico-istituzionale. Altri, pur non arrivando a tanto, contestano al Presidente un comportamento idoneo a valorizzare “il senso dello Stato” di Schmitt a discapito della legittimazione dei partiti e dell'intera classe politica con una conseguente destabilizzazione dell'intero sistema costituzionale<sup>327</sup>. D'altra parte, gli stessi autori constatano poi che Pertini, pur eccedendo dai confini comunemente tracciati per l'esercizio delle prerogative presidenziali, ha il merito di scoprire

---

<sup>324</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 271.

<sup>325</sup> Cfr. A. Baldassarre, *op. cit.*, pp. 330-331.

<sup>326</sup> Cfr. P. Barile, *op. cit.*, p. 366.

<sup>327</sup> Cfr. A. Baldassarre, *op. cit.*, pp. 332-333.

il vero ruolo presidenziale in una democrazia pluralistica, rappresentando in circostanze eccezionali esattamente la “normalità democratica nello specifico sistema pluralistico italiano”<sup>328</sup>.

Pertini è definito “Ombudsman” da Giuliano Amato, probabilmente a sottolinearne la linea garantista dell’equilibrio istituzionale da egli perseguita<sup>329</sup>. Nello stesso senso sembra indirizzarsi l’opinione degli storici Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, che, pur sottolineando alla stregua degli altri l’esuberanza di Pertini nell’imporre le proprie opinioni e presenza nelle più svariate occasioni, nel fare una sintesi del suo operato parlano di un mandato “al servizio del sistema democratico parlamentare”<sup>330</sup>. In questo senso, Pertini ha il merito, da un lato, di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, dall’altro di fungere da reggitore di un sistema politico il cui equilibrio precario è costantemente messo in discussione<sup>331</sup>. Anche Valerio Onida esclude che il settennato di Pertini realizzi un’evoluzione in senso presidenzialistico della forma di governo, ritenendo opportuno operare una distinzione tra le sembianze dei poteri presidenziali percepite dal pubblico, che sembrano suggerire un’estensione delle prerogative, e l’effettivo esercizio dei poteri, ancora riconducibile alla funzione di garanzia delle istituzioni<sup>332</sup>.

In conclusione, il tanto discusso settennato di Pertini non presenta alcun elemento di rottura rispetto al passato con riferimento all’esercizio dei poteri presidenziali. Tutt’al più, si rinviene una novità nella riuscita e efficace compenetrazione che Pertini, a differenza dei suoi predecessori, riesce a realizzare tra quelli che sono i due elementi maggiormente esemplificativi del settennato: “unificazione e stabilizzazione della maggioranza, da un lato, e unificazione nazionale, dall’altro”<sup>333</sup>. La frammentazione della classe politica e la forte instabilità, non solo governativa ma anche partitica, consentono a Pertini di operare nel pieno del rigore e dell’irruenza della sua personalità, facendosi elemento unificatore delle forze politiche, reggitore del sistema e comunicatore del sentire comune della gente, di cui diventa “*leader morale*”<sup>334</sup>.

Sul piano strettamente giuridico-istituzionale, si può evidenziare quanto segue: a) Pertini introduce alcune innovazioni nella prassi delle consultazioni presidenziali; b) pone l’accento sulla questione morale; c) si spende a favore della parlamentarizzazione delle crisi di governo, d) fa largo uso del potere di esternazione, rendendolo il principale canale di comunicazione e di espressione tanto con le forze politiche quanto con la popolazione.

---

<sup>328</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 283.

<sup>329</sup> G. Amato, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Rivista Mondo Operaio* 6/1981, p. 19.

<sup>330</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 195.

<sup>331</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 196-198.

<sup>332</sup> Cfr. V. Onida, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia; prime osservazioni*, in *Quaderni Costituzionali*, a. I, 1981, n. 1, pp. 12-14.

<sup>333</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 277.

<sup>334</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 280.



## 4.2. Francesco Cossiga e la fine del pentapartito (1985-1992)

### 4.2.1. L'elezione

L'elezione di Francesco Cossiga si colloca in un contesto politico che può essere ricostruito mediante l'ausilio delle seguenti parole chiave: *a)* la disomogeneità politica genera instabilità, sostanzialmente dovuta all'operatività della *conventio ad excludendum* che impedisce l'unica formula di governo possibile, ossia quella di una coalizione tra Dc e Pci, i due partiti di maggioranza. D'altra parte, si assiste al consolidamento del pentapartito guidato da Bettino Craxi, quale unica soluzione all'inconciliabilità delle due principali forze politiche; *b)* il sistema elettorale proporzionale si rivela inadeguato al sistema partitico; *c)* si crea una sorta di oligarchia partitica, che si sostanzia in un allontanamento del sistema politico dal paese reale con una conseguente incapacità dei partiti di rispondere alle esigenze dei cittadini e sviluppo di forme alternative di democrazia, quali il referendum, e l'affermazione di altri centri rappresentativi, quali i sindacati; *d)* l'avanzamento e il consolidamento del processo di integrazione europea (basti pensare alle prime elezioni europee, tenutesi il 10 giugno del 1979, all'approdo della Corte Costituzionale, che con sentenza 170 del 1984 si conforma alla giurisprudenza della Corte di Giustizia riconoscendo l'applicabilità del regolamento europeo da parte del giudice comune in luogo della norma interna con esso contrastante, al percorso verso la moneta unica, che conduce all'entrata in funzione dello Sme, il 13 marzo 1979, e così via)<sup>335</sup>.

In questo contesto, il precario equilibrio raggiunto dalle forze politiche necessita una presidenza tranquilla, che garantisca l'assenza di colpi di scena destabilizzatori. In quest'ottica, le forze politiche sono concordi nel designare una personalità democristiana, allo scopo di contro-bilanciare la forte leadership di Craxi, che pone il Psi alla ribalta. Infatti, è grazie alla politica perseguita da Craxi che l'Italia riesce a intravedere una ripresa economica e una riduzione del tasso di inflazione mediante il progressivo abbattimento della scala mobile. Inoltre, questi contribuisce a migliorare la posizione italiana sul fronte internazionale ed europeo, in particolare in qualità di presidente della Comunità Europea.

Il segretario democristiano, Ciriaco De Mita, abbozzando inizialmente i nomi di Forlani e di Andreotti, decide per Francesco Cossiga<sup>336</sup>, della cui candidatura sembra essere garantito il

---

<sup>335</sup> Cfr. F. Cuocolo, *Disomogeneità politica e tendenze nello sviluppo della forma di governo italiana*, in "Quaderni Costituzionali", n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 338-343

<sup>336</sup> Francesco Cossiga nasce a Sassari il 26 luglio 1928 e muore il 17 agosto 2010. Egli è il più giovane Capo dello Stato, in quanto viene eletto all'età di 57 anni. Iscrittosi alla Dc nel 1945, insegna diritto costituzionale e diritto costituzionale regionale (Università di Sassari), ma entra in Parlamento già nel 1958. Ha ricoperto varie cariche ministeriali e, in particolare, è ministro dell'Interno nel 1978, durante la vicenda Moro, che vive con profondo rammarico. Presidente del Consiglio due volte, poi Presidente del Senato, viene infine eletto Presidente della

successo immediato, anche in virtù di un accordo intercorso tra De Mita e Alessandro Natta, segretario del Pci. Cossiga appare sembra l'unica personalità capace di ottenere i consensi dell'intero pentapartito e dei comunisti, grazie alle abilità dimostrate nei difficili anni di guida del governo (1979-1980). Come da previsione, Francesco Cossiga viene eletto già al primo scrutinio con 752 su 977, divenendo così, dopo De Nicola, ma in un contesto politico ben più complesso e frammentato, il secondo Presidente eletto al primo scrutinio<sup>337</sup>.

Nel discorso d'insediamento pronunciato alle Camere, Cossiga richiama i valori fondanti il processo di integrazione europea, quali la pace e la sicurezza internazionali, il compito dei sindacati e il riconoscimento del lavoro delle donne. Pone l'accento sul ruolo che intende ricoprire in qualità di Presidente, da un lato ponendosi come garante e coadiutore delle proposte idonee a tutelare gli interessi generali, dall'altro come tutore del rispetto dei procedimenti di revisione costituzionale<sup>338</sup>.

## 4.2.2. I governi

### 4.2.2.1 Craxi I e II: i “mille giorni”

La crisi dell'Esecutivo scoppia in seguito alla modalità con cui Craxi, in qualità di Presidente del Consiglio, e Andreotti, in qualità di ministro degli Esteri, gestiscono la vicenda del dirottamento della nave Achille Lauro, nonché del sequestro dei suoi passeggeri ed equipaggio (c.d. crisi di Sigonella). In particolare, il mancato arresto del terrorista palestinese Abu Abbas, nonché di Hani El Hassan, collaboratore politico di Arafat, entrambi coinvolti nell'intera operazione, incontra la disapprovazione del ministro della difesa Spadolini e il successivo ritiro del Pri dalla compagine governativa (16 ottobre 1985). Dopo aver rilasciato una comunicazione alla Camera in merito alla vicenda Lauro, senza dare spazio ad alcun dibattito, Craxi si dimette. Cossiga accetta le dimissioni con riserva e, dopo un breve giro di consultazioni, incarica nuovamente il Presidente dimissionario. Raggiunto un nuovo accordo in seno al pentapartito per la continuazione dell'esperienza governativa nella medesima composizione, il 31 ottobre Cossiga rinvia il governo Craxi alle Camere per il voto di fiducia, che tra il 6 e l'8 novembre viene conferita.

Ma la Dc di De Mita non è disposta a lasciare il passo e i dissidi del pentapartito si fanno sempre più frequenti. In particolare, la Dc solleva la questione dell'alternanza alla guida dell'Esecutivo, sottoponendo la prosecuzione dell'appoggio al governo alla condizione di un accordo, da stipularsi alla conclusione del mandato governativo, che consentisse un'alternanza alla presidenza del

---

Repubblica, dalla cui carica si dimette con due mesi di anticipo rispetto alla naturale scadenza (cfr. [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it); G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 202 ss.).

<sup>337</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 200-202; 228, che peraltro sottolineano come la velocità della votazione sia giustificata in virtù del carattere emergenziale del momento, in cui l'attenzione della classe politica e dell'opinione pubblica era catalizzata sulla vicenda del rapimento di Aldo Moro.

<sup>338</sup> Il discorso di insediamento è disponibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

Consiglio tra i *leader* democristiano e socialista. Il dibattito e il gioco di mediazione politica ruotano intorno a questi temi e rendono i rapporti all'interno dell'alleanza progressivamente più difficili, fino alla data decisiva delle elezioni regionali in Sicilia, nel giugno del 1986. Infatti, con l'occasione entrambi i partiti sperano di dimostrare una supremazia tale da giustificare una rivendicazione, nel caso della Dc, di un'alternanza al governo, e, nel caso del Psi, del mantenimento della guida dell'Esecutivo. Le regionali vedono un Psi collocato, al di sotto delle aspettative, al 15% e una Dc ferma quale partito di maggioranza relativa con il 38,8%. Ad aggravare la situazione dei socialisti, il 26 giugno, la legge di conversione di un decreto sulla finanza locale, approvata a scrutinio palese in sede di votazione di fiducia, viene bocciata in sede di votazione a scrutinio palese<sup>339</sup>. Il giorno successivo Craxi si dimette.

Il procedimento di formazione del nuovo governo vede il coinvolgimento di vari soggetti, chiamati sostanzialmente a svolgere un mandato esplorativo: il primo, cui viene conferito l'incarico di mandato esplorativo, è, come da tradizione, il presidente del Senato, Fanfani; il secondo è il segretario del Pri, Spadolini, che, seppure in via informale, si occupa contestualmente di sondare gli animi e analizzare possibili modalità di soluzione della crisi. Infine, il 10 luglio viene conferito l'incarico ad Andreotti, che rinuncia undici giorni dopo, consegnando al Capo dello Stato una relazione sulla situazione politica. Il 21 luglio viene quindi incaricato Craxi, che, in seguito a un giro di consultazioni, il 28 luglio conclude in seno al pentapartito il c.d. "patto della staffetta", in virtù del quale il *leader* socialista si impegna a cedere la guida del governo alla Dc in seguito al congresso socialista, programmato per il marzo del 1987.

Grazie a questo accordo, dopo tre anni di vita del primo (un record rispetto al passato), nasce il II governo Craxi, il 1° agosto del 1986: è un governo del tutto assimilabile al primo, sotto il profilo della compagine e del sostegno parlamentare. Ma si rivela fin da subito la debolezza del nuovo Esecutivo del pentapartito, che risente degli equilibri politici ormai viziati: è un governo sostanzialmente incapace di portare avanti la funzione di indirizzo politico che gli compete mediante proposte di rilievo, perché immobilizzato dalle polemiche sulla "scadenza" e la permanenza in carica sottoposta a termine. La tensione progressiva tra i partiti, ulteriormente acuita dalle posizioni divergenti in merito alle consultazioni referendarie sulla giustizia e l'energia nucleare, determinano le dimissioni del governo, il 3 marzo 1987.

Il Presidente della Repubblica, dopo un rifiuto di Fanfani, affida l'incarico di mandato esplorativo alla presidente della Camera, Nilde Iotti. In virtù del responso favorevole a una riedizione della formula pentapartitica, Cossiga opta quindi per un rinvio del Governo alle Camere.

---

<sup>339</sup> Si ricorda che fino alla riforma del 1988 il regolamento della Camera consentiva al governo di porre la questione di fiducia su un singolo articolo a condizione che successivamente, in sede di votazione finale del provvedimento, si procedesse alla votazione a scrutinio segreto (art. 116, comma 2, r.C.).

In concomitanza, tuttavia, si svolge il congresso del Psi, realizzandosi così la condizione sospensiva dell'operatività del "patto della staffetta". Viene quindi presa la decisione, in seno alla Dc, che, prima della data per cui era prevista la presentazione del Governo alle Camere, la delegazione democristiana al Governo avrebbe rassegnato le proprie dimissioni, rendendo così la "parlamentarizzazione" della crisi una mera presa d'atto della fine dell'esperienza governativa<sup>340</sup>.

#### 4.2.2.2 Il governo "elettorale" Fanfani VI e il governo "di decantazione" Gorla

Dopo le dimissioni del governo Craxi Cossiga decide di incaricare Fanfani, non in qualità di esponente democristiano bensì in qualità di presidente del Senato, ossia di personalità *super partes* che potesse formare un governo in grado di condurre le camere alla fine della legislatura. Dopo un primo rifiuto di Fanfani, che non rinviene un contesto politico adeguato, Cossiga effettua un tentativo con Scalfaro, che, in qualità di ministro dell'Interno, appare essere una figura adeguata a gestire un governo di transizione elettorale. In seguito alla rinuncia di Scalfaro viene nuovamente convocato e incaricato Fanfani, che il 17 aprile viene nominato presidente del Consiglio, a capo di un governo composto da 19 ministri Dc e 6 indipendenti.

Il discorso con cui Fanfani si presenta alla Camera dei deputati, in data 20 aprile 1987, sembra far trasparire una volontà di attestazione della situazione politica piuttosto che una richiesta di fiducia. Infatti, il neo-incaricato espone le difficoltà che un governo privo di una maggioranza precostituita avrebbe incontrato nel portare avanti un programma governativo di una portata qualitativamente sostanziale, soprattutto nel campo delle riforme istituzionali, nel lasso temporale inferiore a un anno che mancava per la prevista consultazione elettorale, a maggior ragione in considerazione del prevedibile acuirsi delle rivendicazioni programmatiche settoriali dovute al clima pre-elettorale. Fanfani menziona a tal proposito la possibilità per il Capo dello Stato di procedere a uno scioglimento anticipato delle camere<sup>341</sup>.

Le possibilità del governo Fanfani di ottenere la fiducia parlamentare, già prive di presupposti solidi, vengono totalmente vanificate dalla strategia della Dc, che indica ai propri parlamentari, fatta eccezione soltanto per coloro che ricoprono l'incarico ministeriale, di astenersi dal voto di fiducia. Tale decisione pare fondarsi sulla volontà di ottenere lo scioglimento anticipato delle camere, con conseguente differimento della consultazione referendaria prevista per il 14 giugno 1987, e vanificare in tal modo l'opposto obiettivo delle forze laiche, promotrici del referendum, di conferire la fiducia al governo senza un reale intento di sostenerne gli obiettivi programmatici, bensì al solo

---

<sup>340</sup> Sui governi Craxi cfr. V. Iacovissi, *op. cit.*, pp. 5 ss.

<sup>341</sup> Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 20 aprile 1987, 55091.

scopo di evitare la sospensione della consultazione referendaria<sup>342</sup>. Viene quindi negata al governo la fiducia, con soli 131 voti favorevoli, 240 contrari e 193 astensioni<sup>343</sup>.

La scelta del Capo dello Stato di nominare un governo che già si sapeva non avrebbe ottenuto la fiducia pone qualche interrogativo in relazione alla discrezionalità esercitabile dal Presidente in sede di esercizio del potere di nomina. Ciò, a maggior ragione, se si fa ricorso a una valutazione *ex post* degli avvenimenti del periodo considerato, posto che il governo Fanfani VI, privo di fiducia parlamentare, rimane nell'esercizio delle sue funzioni, assunte al momento della nomina ex art. 93 Cost., per ben tre mesi, quando gli succede il governo Gorla in seguito alla consultazione elettorale. In particolare, è stato osservato che, onde evitare un *vulnus* del principio democratico sotteso alla forma di governo parlamentare prescelta dai costituenti, il Capo dello Stato debba ritenersi vincolato, nell'esercizio del potere di nomina del governo di cui all'art. 92, comma 2, a due ordini di direttive: l'obbligo (positivo) di nominare un governo la cui compagine rispecchi la maggioranza parlamentare, nonché l'obbligo (negativo) di astenersi dal nominare un governo presumibilmente inidoneo a ottenere la fiducia<sup>344</sup>.

L'analisi politica del risultato elettorale del 1987 conferma la linea di tendenza ravvisabile fin dalla tornata del 1983: da un lato, la perdita di consistenza del bipolarismo partitico (Dc-Pci) che aveva caratterizzato il sistema italiano fino alla seconda metà degli anni '70, a vantaggio del delinearsi sempre più consistente di un terzo polo, quello laico-socialista; dall'altro lato, il progressivo moltiplicarsi di piccoli partiti che si fanno portatori di istanze settoriali (partito radicale, cui si aggiungono lega lombarda, verdi, ecc.). Sulla base di queste premesse, posta la perdurante operatività della *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci (che si colloca, in calo di tre punti percentuali rispetto al 29,89% del 1983, con un 26,57% dei voti), né la democrazia cristiana né il polo laico-socialista (Psi, Pri, Psdi, Pli) raccolgono un bacino di voti sufficiente a consentire la formazione di un governo di maggioranza stabile in autonomia. La Dc, con il 34,31%, registra un incremento di circa due punti percentuali rispetto al 1983 (32,93%). Anche il Psi vede il consenso elettorale in aumento, con il 14,27% dei voti (contro l'11,44% della tornata precedente), che tuttavia equivale alla perdita di percentuale degli altri partiti dell'area laico-socialista, determinando

---

<sup>342</sup> In virtù di quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 25 maggio 1970, n. 352, lo scioglimento anticipato delle Camere provoca il differimento delle consultazioni referendarie, i cui termini ricominciano a decorrere a partire dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni. Ciononostante, nel caso di specie, dopo lo scioglimento, la legge 332 del 7 agosto 1987 interviene stabilendo una disciplina in deroga che consente di svolgere le consultazioni l'8 e 9 novembre 1987.

<sup>343</sup> Per una ricostruzione dettagliata della formazione del governo fanfani VI, cfr. R. Ibrido, *La nascita del governo Fanfani VI ed i problemi costituzionali del governo privo della fiducia iniziale*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013, pp. 1-7.

<sup>344</sup> Cfr. R. Ibrido, *op. cit.*, pp. 7 ss. Si ricorda peraltro che il tema dell'assunzione delle funzioni è recepito dalla stessa Commissione Bozzi, che tra le proposte di riforma inserisce il differimento della stessa al momento successivo al conferimento della fiducia parlamentare.

una sostanziale invariazione del risultato complessivo del polo. Le consultazioni elettorali delineano quindi un quadro che rende necessaria una riedizione del pentapartito.

Ma vi è un altro elemento di continuità rispetto al risultato elettorale del 1983: infatti, se nel 1983, in seguito all'esperienza governativa di Spadolini, il PRI registra un aumento del consenso elettorale, nel 1987 l'incremento del PSI può essere facilmente ricondotto al governo dei mille giorni guidato da Craxi. La propensione degli elettori a spostare il consenso in base al partito di appartenenza del Presidente del Consiglio, con conseguente personalizzazione della scelta elettorale, si presta in questo contesto a rendere ancora più arduo il raggiungimento di un compromesso politico tra le forze pentapartitiche<sup>345</sup>.

Data la complicata situazione politica, l'azione di Cossiga si muove principalmente sul piano dei contatti e colloqui informali. Infatti, i tre giorni di consultazioni ufficiali (dal 10 al 13 luglio 1987) sono preceduti da un ben più lungo periodo in cui il Capo dello Stato intesse relazioni e organizza incontri con esponenti del pentapartito. In particolare, il problema principale consiste nel trovare una personalità democristiana che non sia totalmente avversa ai socialisti. Infatti, questi ultimi negano la disponibilità ad accordare la fiducia a un governo guidato da De Mita, candidato ufficiale alla presidenza del Consiglio. D'altro canto, dopo la lunga esperienza governativa di Craxi, e considerati i risultati elettorali, la scelta non può che ricadere su un democristiano. Sono questi i motivi che conducono alla scelta di Giovanni Gorla, ministro del Tesoro dal 1982, che diviene così il più giovane Presidente del Consiglio, all'età di quarantaquattro anni. Con questi presupposti, l'Esecutivo Gorla (Dc-Psi-Pri-Psdi-Pli) si connota tuttavia come di "decantazione", nominato allo scopo di aspettare che maturassero i tempi per la soluzione dei dissidi interni al pentapartito. Viene ribattezzato governo della "maggioranza programmatica", a sottolinearne la caratterizzazione non più come di governo di coalizione, bensì come governo tra forze non alleate che trovano una convergenza su alcuni punti programmatici allo scopo di porre in essere alcune misure necessarie al Paese<sup>346</sup>.

Le difficoltà riscontrate in occasione della formazione del governo Gorla si ripercuotono peraltro nel breve arco temporale dell'esperienza governativa, nel corso della quale l'Esecutivo viene messo in crisi per ben due volte, osteggiato dai franchi tiratori nelle aule parlamentari con l'espedito del voto segreto. Non a caso, i commentatori parlano di "crisi semi-parlamentari", collocabili a metà strada tra quelle parlamentari e quelle extra-parlamentari. Ad ogni occasione, la scelta del Capo dello Stato è quella di rinviare il governo alle Camere per una verifica della fiducia, che viene

---

<sup>345</sup> F. Ratto Trabucco, *Un esecutivo di decantazione in attesa di tempi migliori: il Governo Gorla*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013, pp. 1-5.

<sup>346</sup> Cfr. F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, pp. 5-9.

puntualmente nuovamente concessa. In particolare, quando, nel febbraio del 1988, Gorla si reca per la seconda volta dal Capo dello Stato allo scopo di presentare le proprie dimissioni in seguito alle difficoltà incontrate per l'approvazione delle leggi finanziaria e di bilancio, Cossiga rinvia nuovamente il governo alle Camere chiarendo in un comunicato che in tal senso si muovono le indicazioni delle forze politiche "anche con riferimento alle scadenze relative ai documenti di bilancio che costituiscono presupposti necessari e strumenti indispensabili per l'azione di governo"<sup>347</sup>. In proposito, da parte di alcuni è stata ravvisata una sorta di "forzatura" da parte del Capo dello Stato nella decisione di rinviare nuovamente alle Camere un governo allo scopo di consentire al governo dimissionario di ottenere l'approvazione di progetti cardine come quelli della legge finanziaria e di bilancio, soprattutto in considerazione che proprio su questi provvedimenti il governo era stato battuto in sede parlamentare. Nonostante questa sorta di rinvio alle camere per il conferimento di una "fiducia a termine"<sup>348</sup>, ossia finalizzato all'approvazione della manovra finanziaria, possa essere giustificato sulla base della volontà di parlamentarizzare la crisi, non si è mancato di rilevare che questa soluzione ha anche fornito a Dc e Psi un lasso temporale più lungo per prendere accordi in merito alla successione di Gorla<sup>349</sup>.

Approvata la manovra finanziaria il 10 marzo 1988, il governo entra in crisi per la terza volta, quella definitiva, a causa del contrasto partitico in merito al problema della continuazione dei lavori per la costruzione della centrale nucleare di Montalto Castro, in seguito all'esito della consultazione referendaria di novembre<sup>350</sup>.

#### 4.2.2.3 Il governo De Mita e la "nuova fase" del settennato cossighiano: i governi Andreotti VI e VII

Al governo Gorla succede quello De Mita (13 aprile 1988), presentandosi tuttavia anch'esso, al pari del predecessore, come governo di programma, frutto della convergenza delle forze del pentapartito su specifici punti programmatici. Sulle sorti del governo De Mita, al di là dei malumori delle forze coalizzate, incidono non poco le vicende interne alla democrazia cristiana. Con l'assunzione dell'incarico alla presidenza del Consiglio, infatti, De Mita si discosta dalla tradizione democristiana, che fino a quel momento aveva visto due personalità diverse ricoprire l'incarico di segretario e quello di capo del governo (fatta eccezione per i primi governi De Gasperi e Fanfani). Ma la strategia del "doppio incarico" propugnata da De Mita viene presto sconfessata, in occasione del XVIII, nonché ultimo, Congresso Dc (17 febbraio 1989), che vede la confluenza dei dorotei di

---

<sup>347</sup> Riportato da F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, p. 18.

<sup>348</sup> F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, p. 18.

<sup>349</sup> Cfr. F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, pp. 18-21.

<sup>350</sup> Cfr. F. Ratto Trabucco, *op. cit.*, pp. 25-26.

Antonio Gava e degli adepti di Forlani nella corrente di Alleanza Popolare, che mira a rappresentare il c.d. “Grande centro” della Dc (questa nuova alleanza si affianca alla sinistra di Base di De Mita, alla Primavera di Andreotti, alle Forze Nuove di Donat Cattin e ai fanfaniani)<sup>351</sup>. Questa nuova alleanza determina un ribaltamento della situazione interna e la successione di Forlani alla segreteria di De Mita, indebolendo conseguentemente la stessa posizione del governo da quest’ultimo diretto.

Ai mutati rapporti interni alla democrazia cristiana si aggiungono, inoltre, i costanti dissidi all’interno del Parlamento, che si manifestano dapprima in una mozione di sfiducia, respinta, presentata dal PCI, e, successivamente, nelle progressive riserve espresse dai partiti dell’alleanza nella politica governativa. Infatti, mentre i repubblicani, dichiarandosi scettici sulla prosecuzione della formula pentapartita, avviano un progetto di alleanza con le altre forze laiche e gli ambientalisti, Craxi, in occasione del Congresso socialista (13-18 maggio 1989), paventa la fine dell’alleanza governativa, determinando De Mita a dimettersi a poco più di un mese dalla nomina, il 19 maggio<sup>352</sup>.

La soluzione della crisi, in questo contesto, appare molto difficile, anche in considerazione delle imminenti elezioni europee, previste per il 18 giugno. Cossiga decide di non chiedere un rinvio del Governo alle Camere e, dopo un primo giro di consultazioni, il 26 maggio affida un mandato esplorativo al presidente del Senato Spadolini, decisione secondo alcuni finalizzata ad attendere l’esito delle elezioni europee. Segue un’ulteriore tornata di consultazioni, che vede anche il coinvolgimento di rappresentanti di regioni comuni e province, di sindacati (CGIL, CISL, UIL) e di associazioni industriali e commerciali (Confcommercio, Confindustria, ecc.). Soltanto a conclusione di queste ulteriori consultazioni Spadolini rimette l’incarico ricevuto, ritenendo praticabile una riedizione del pentapartito, nonostante le difficoltà dovute al clima elettorale. Il 13 giugno Cossiga opta per un reincarico a De Mita, suscitando i malumori delle segreterie democristiana e socialista. Questa scelta, tacciata come interventista da Craxi, rispecchia, come specificato in una nota del Quirinale del 4 giugno, le indicazioni del gruppo parlamentare democristiano, manifestandosi quindi come vincolata e, probabilmente, finalizzata a porre fine ai tentennamenti delle forze politiche nel tentativo di formare un governo in grado di ottenere la fiducia. Qualche dubbio in più viene invece espresso dai commentatori in merito a un’altra nota diffusa dal Quirinale il 14 giugno, ove emergono alcune indicazioni programmatiche fornite da Cossiga al neo-incaricato.

---

<sup>351</sup> [www.storiadc.it](http://www.storiadc.it).

<sup>352</sup> Il rumor del tempo, peraltro, parla dell’esistenza di un accordo (il c.d. patto del camper) stretto tra la segreteria di Forlani e il PSI e finalizzato alla sostituzione di De Mita.



Le consultazioni elettorali del 18 giugno confermano in sostanza il quadro politico, attestando il PCI al 27,6%, il PSI al 14,8% e la Dc al 32,9%. Il 20 giugno la direzione Dc attesta il proprio sostegno a De Mita volto alla costituzione di un governo con la coalizione pentapartita. Tuttavia, permangono i disaccordi tra le forze in merito a un accordo sul programma di governo.

In questa situazione di stallo si colloca inoltre una peculiare vicenda politica, originata dalle proteste dei partiti dell'opposizione di sinistra in relazione alla gestione della crisi (poi sanate in sede di colloquio tra Occhetto e Cossiga). In particolare, Stefano Rodotà, con l'appoggio dei radicali e dei verdi, chiede un'autoconvocazione delle Camere ex art. 62 Cost., che, è stato osservato, a causa della tempistica, assume i connotati di una critica alla gestione presidenziale della crisi più che di una richiesta di verifica alle forze politiche della maggioranza. L'iniziativa, non proseguita, viene duramente biasimata da Cossiga, il quale vi ravvisa il pericolo di una deriva assemblearista.

De Mita, non riuscendo a trovare una convergenza di consensi e sollecitato dal Capo dello Stato a prendere una decisione, il 6 luglio rimette un mandato. Gli succede Andreotti, sul cui nome tutte le forze del pentapartito sembrano trovarsi d'accordo. Andreotti conduce le proprie consultazioni nell'ottica di ritrovare un accordo di coalizione e non più un mero accordo di programma e, il 27 e 30 luglio, ottiene la fiducia del Parlamento. Intanto, il PCI annuncia la costituzione di un "governo ombra", sulla falsariga del modello anglosassone<sup>353</sup>.

Di lì a pochi mesi, la caduta del muro di Berlino avrebbe completamente cambiato lo scenario politico, internazionale e italiano. La vicenda non passa inosservata a Cossiga, che spera in un abbattimento del "muro italiano" nell'ottica dell'apertura di una nuova fase politica, di alternanza e percorsi riformatori.

Il governo Andreotti affronta una prima crisi nel luglio del 1990, dopo il ritiro di cinque ministri della sinistra democristiana a seguito della decisione governativa di porre la questione di fiducia sul disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo (legge Mammi). La crisi, tamponata mediante un rimpasto, indebolisce tuttavia l'alleanza governativa, che viene sottoposta a mozioni di sfiducia presentate dalle opposizioni (non accolte) e inasprisce il delicato equilibrio politico. A ciò si aggiunge lo scoppio del caso Gladio, nel dicembre del 1990, che scuote la classe politica, anche con riferimento al ruolo ricoperto nella vicenda dal Capo dello Stato<sup>354</sup>.

---

<sup>353</sup> Cfr. S. Tabacchi, *Il sesto governo Andreotti*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2013, pp. 3-11.

<sup>354</sup> Sulle dichiarazioni rilasciate in seguito allo scoppio del caso Gladio (in particolare, l'ammissione di far parte dell'organizzazione "Stay behind"), nonché sul conseguente inasprimento dei rapporti tanto con il PCI e con lo stesso Governo, cui consegue la minaccia di Cossiga di "autosospendersi", sentendosi minacciato da un complotto della classe politica, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 218 ss.

Nel marzo del 1991, in seguito alla morte di due ministri e alla nomina del guardasigilli Vassalli a giudice costituzionale, si pone nuovamente il problema di una ridefinizione degli equilibri politici in seno alla compagine governativa. Se Andreotti ritiene di poter risolvere la questione con un altro rimpasto, il partito socialista apre la crisi di governo, denunciando la necessità di ridiscutere i presupposti dell'alleanza.

In questo quadro si registra un rapido incremento della partecipazione di Cossiga, il quale il 22 marzo diffonde una nota ufficiosa, poi seguita da un intervento in una trasmissione televisiva, in cui esprime la propria opinione contraria al rimpasto. Ancora, il 23 marzo, in occasione di un convegno, il Presidente della Repubblica, denunciando l'incapacità delle forze politiche di superare autonomamente situazioni di stallo istituzionale, si fa portatore di una nuova concezione del ruolo del Capo dello Stato, da intendersi come "commissario della crisi"<sup>355</sup>. Questi interventi, seguono peraltro le dichiarazioni che Cossiga aveva già rilasciatoo nella fase conclusiva della crisi del governo De Mita, quando aveva paventato la possibilità di una riforma istituzionale che rendesse più chiari i poteri presidenziali in materia di procedimento di formazione del governo. Contestualmente, peraltro, il 15 marzo del 1991, Cossiga viene sentito dal Comitato parlamentare di controllo sui servizi di sicurezza in merito al caso Gladio. Di nuovo, il 25 marzo, in un'altra nota redatta a seguito delle critiche ricevute da La Malfa in merito alle precedenti dichiarazioni, Cossiga prende ancora più duramente posizione dichiarando l'impossibilità di un rimpasto, attirando su di se asprissime critiche, in particolare delle sinistre che denunciano il rischio di una deriva presidenzialista e una forzatura del dettato costituzionale<sup>356</sup>.

Le dichiarazioni presidenziali, inevitabilmente, incidono sul decorso della crisi: infatti, nonostante il giorno successivo, il 26 marzo, sembri registrarsi una convergenza tra Cossiga e Andreotti circa la praticabilità di un rimpasto, i socialisti si oppongono a questa eventualità, appigliandosi tra l'altro alle considerazioni svolte dal Presidente della Repubblica nei giorni precedenti. Al Presidente del Consiglio non rimane quindi che rassegnare le dimissioni e, in conformità con la mozione Scalfaro, presentarsi al Senato per dare spiegazione della scelta<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> Cit. in S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2013, p. 4.

<sup>356</sup> Cfr. S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, *op. cit.*, pp. 3-6.

<sup>357</sup> La mozione Scalfaro viene approvata alla Camera il 15 gennaio 1991 (le mozioni sono in realtà due, aventi il medesimo oggetto, nn. 00460 e 00461). La mozione prende le mosse da un progetto di riforma costituzionale, di cui Scalfaro e Biondi sono primi firmatari, volto a rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi. In particolare, la mozione, in considerazione del fatto che la crisi di governo si era andata sviluppando al di fuori delle sedi istituzionali, è finalizzata a impegnare il Governo, nel caso di intenzione a presentare le dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere (cfr. Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 572 del 14 gennaio 1991, pp. 77587 ss. e Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 573 del 15 gennaio 1991, pp. 77633 ss. ([www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it))).

Nello stesso periodo vengono presentati due disegni di legge costituzionale (nn. 5219 e 5231), poi arenatisi in Senato, contenenti una modifica dell'art. 94 della Costituzione nel senso di imporre al governo intenzionato a rassegnare le proprie dimissioni l'obbligo di motivata comunicazione e di discussione parlamentare, da chiudersi, eventualmente, con

Le consultazioni per la formazione del nuovo governo si aprono nello stesso quadro delle precedenti crisi del pentapartito, con l'aggiunta di un'esigenza sentita come sempre più impellente di un processo di riforme istituzionali che comprendano temi scottanti quali la parlamentarizzazione delle crisi e il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle stesse. Dopo un breve giro di consultazioni, Cossiga affida quindi nuovamente l'incarico ad Andreotti, facendo espressa richiesta allo stesso di trovare un punto di convergenza con le forze del pentapartito sulle riforme istituzionali da realizzare. A ben vedere, il messaggio del Presidente non si limita però a questo suggerimento, in quanto al testo vengono allegati gli schemi di riforma proposti. Ancora, il 10 aprile, viene inviata ad Andreotti una lettera contenente una rivendicazione del potere di incidenza presidenziale nella scelta dei ministri, da considerarsi atto duumvirale. Compito del Presidente della Repubblica, spiega la lettera, è sottoporre al vaglio la lista dei ministri scelti dall'incaricato, allo scopo di effettuare un controllo "sia sotto il profilo globale della conformità e congruità della complessiva formazione del governo con la maggioranza individuata, con il programma adottato e con il mandato ricevuto, sia sotto il profilo della «consonanza istituzionale» della compagine con il Capo dello Stato, sia sotto il profilo della personalità dei singoli prescelti"<sup>358</sup>.

Nonostante i tentativi del Presidente, le forze del pentapartito non riescono a trovare un accordo sulle riforme istituzionali, che quindi vengono eliminate dal tavolo programmatico del governo nascente. Dopo la nomina del governo, tuttavia, si registra l'ennesimo intoppo: i tre ministri repubblicani, Battaglia, Galasso e Maccanico, non si presentano al giuramento e si dimettono, a causa dello scarso rilievo attribuito al PRI nella distribuzione dei ministeri. E' il definitivo scioglimento del pentapartito.

Accertato il parere negativo delle forze politiche a una consultazione elettorale anticipata, la crisi rientra mediante l'assegnazione *ad interim* degli incarichi al Presidente del Consiglio. Il governo, in una composizione quadripartitica, si presenta quindi alle Camere, ottenendone la fiducia il 19 e 20 aprile 1991.

#### 4.2.3. L'ultimo Cossiga

Il 9 giugno 1991, si tiene la consultazione referendaria sull'abrogazione della possibilità di esprimere la preferenza per più di un candidato, in occasione del quale prevalgono i voti a favore

---

un voto (cfr. Atti Parlamentari della Camera dei Deputati e A. Vercesi, *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati - Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, p. 202).

E' stato rilevato che l'Esecutivo dimissionario riesce ad aggirare il contenuto della mozione. Infatti, il Governo si presenta al Senato annunciando l'intenzione di dimettersi, così impedendo, come da prassi, lo svolgimento di una discussione parlamentare, sulla base della *ratio* che l'annuncio delle dimissioni di per se interrompe il rapporto interlocutorio tra Governo e Parlamento (cfr. S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, *op. cit.*, pp. 6-7).

<sup>358</sup> Cit. in S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, *op. cit.*, p. 9.

dell'introduzione della preferenza unica (vota "sì" il 95,6% dei cittadini e partecipa al voto il 62,5% degli aventi diritto), malgrado gli inviti di Bettino Craxi, Umberto Bossi e dello stesso Cossiga all'astensione<sup>359</sup>.

Sull'onda del sorprendente esito referendario, Cossiga effettua un ulteriore tentativo di richiamare l'attenzione sull'esigenza di riforme, allorché, il 26 giugno 1991, invia un messaggio alle Camere invitando le forze politiche a siglare un accordo per aprire un nuovo progetto costituente, fondato su una modifica del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138. Invero, la stesura originaria conteneva anche la proposta di un governo di unità nazionale, che, a un anno e mezzo dalla caduta del muro di Berlino, consentisse al Pci-Pds di far parte del progetto di riforma. Questa seconda parte viene tuttavia eliminata dallo stesso Cossiga nel tentativo, vano, di convincere Andreotti a controfirmare il messaggio, adempimento invece delegato al guardasigilli Martelli.

Ancora una volta, l'invito del Presidente cade nel vuoto, ma, al di là dei contenuti, i rapporti con le forze politiche sono ormai rovinati dalle continue interferenze presidenziali, che peraltro sfociano in serrate critiche a singoli personaggi politici, nonché all'intero sistema partitico, e in particolare alla Dc, da cui si sente non appoggiato.

Nel dicembre del 1991 Cossiga dichiara la propria partecipazione al caso Gladio, chiedendo di essere accusato del reato di cospirazione politica mediante associazione. Il Pci quindi chiede l'apertura del procedimento di messa in stato d'accusa per attentato alla Costituzione e Cossiga, sentendosi abbandonato dalla Dc, si dimette dal partito.

L'assenza di un puntuale e organico progetto riformatore presso le forze politiche e l'avallo dei partiti determinano le dimissioni del governo Andreotti nel gennaio del 1992, cui fa seguito l'indizione di elezioni anticipate. Intanto, si affaccia sulla scena politica italiana la stagione di Tangentopoli, con l'arresto del socialista Mario Chiesa (17 febbraio 1992).

Le consultazioni del 5 e 6 aprile segnano la crisi del sistema politico della Prima Repubblica, con un calo vertiginoso dei tre maggiori partiti (29,6% per la Dc, 13,6% per il Psi, nonché il 16,1% per il Pds e il 5,6% per Rifondazione comunista) e l'ascesa della Lega Nord di Umberto Bossi.

---

<sup>359</sup> La consultazione referendaria viene promossa, nel 1990, su iniziativa di Mario Segni, Augusto Barbera, Marco Pannella, Antonio Baslini (PLI) ed altri, e riceve un sostegno significativo da Achille Occhetto, con la fondazione di un comitato promotore di tre referendum in materia elettorale, avente a oggetto: a) la modifica in senso uninominale maggioritario della legge elettorale per il Senato; b) l'abrogazione della possibilità di esprimere più di una preferenza per i candidati di lista per l'elezione della Camera dei Deputati; c) l'uniformazione del sistema elettorale comunale con applicazione a tutti i Comuni di quello vigente per i Comuni minori (elezione indiretta del sindaco).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 47/1991, dichiara inammissibili i due quesiti su Senato e Comuni, ammettendo soltanto il quesito sulla preferenza unica. Il 9 giugno 1991, il referendum sopravvissuto sulla preferenza unica fu approvato dal 98% dei votanti, con una partecipazione al voto del 62,5% degli aventi diritto, nonostante gli inviti all'astensione lanciati da molti esponenti della classe politica di allora. Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, pp. 124 ss.

A due giorni dall'inizio della nuova legislatura, il 25 aprile 1992, Cossiga si dimette, con due mesi e mezzo di anticipo rispetto alla naturale scadenza del settennato, auspicando l'elezione di una figura presidenziale forte che conduca l'Italia verso una stagione di cambiamento<sup>360</sup>.

#### 4.2.4. *Qualche riflessione sulle due fasi della presidenza Cossiga*

Il periodo storico della presidenza Cossiga si connota per l'entrata in crisi della formula pentapartitica. Infatti, se da un lato, escluso il Pci, quest'ultima rappresenta l'unica via praticabile al fine di garantire la governabilità, d'altra parte, le dinamiche interne alla coalizione sono connotate da un'elevata conflittualità, che si registra tanto tra Dc e Psi, quanto nei rapporti con i partiti alleati (Psdi, Pri e Pli), che rivendicano una propria autonomia programmatica.

Sul fronte delle opposizioni, la sinistra affronta un processo di revisione ideologica, il cui passaggio fondamentale si verifica quando, nel febbraio del 1991, il Pci si scioglie, spacchettandosi nel Partito Democratico della Sinistra (Pds) e in Rifondazione comunista.

In questo contesto, la permanenza della coalizione si giustifica soltanto in ragione della inesistenza di soluzioni alternative, ma sostanzialmente non funziona a causa delle profonde divergenze ideologiche e programmatiche dei due poli. Ne deriva che anche i menzionati governi "di programma" si manifestano come soluzioni finalizzate a ridistribuire di volta in volta i rapporti di forza tra i partiti, piuttosto che a convergere effettivamente su accordi di programma idonei a definire un indirizzo politico governativo efficace.

La crisi del sistema partitico, l'instabilità governativa, nonché il progressivo malcontento dell'opinione pubblica e la reticenza delle forze politiche a trovare punti di incontro sulle riforme istituzionali dibattute da tempo si ripercuotono sull'esercizio delle funzioni presidenziali. Infatti, si ravvisa un'evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica nel rapporto con le forze politiche, che diventa progressivamente più incisivo, in particolare a seguito della tornata elettorale del 1987, muovendosi dapprima meramente nella direzione di una funzione di sollecitazione e mediazione volte a ricostituire la coalizione, e, successivamente, in particolare nella gestione della crisi del 1991, in un'ottica che, seppure nel rispetto formale delle procedure di consultazione e formazione del governo, è apparsa ai commentatori maggiormente interventista nella determinazione della compagine ministeriale e dei programmi governativi<sup>361</sup>. A tal proposito, si ricorda che, anche

---

<sup>360</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 223 ss.

Si ricorda che, allo scopo di evitare la situazione di paralisi istituzionale che si sarebbe creata nella vigenza dell'originario art. 88 Cost., in combinato disposto con l'art. 85 Cost, con l. cost. 1/1991 viene modificato il secondo comma dell'art. 88, aggiungendo al divieto di scioglimento delle camere nel corso del "semestre bianco", fino a quel momento inderogabile, l'eccezione per il caso di coincidenza degli ultimi sei mesi di mandato presidenziale e della legislatura.

<sup>361</sup> Già a conclusione della lunga crisi del 1989, lo stesso Cossiga, criticato aspramente per le modalità di gestione della complicata situazione politica, pur difendendo il proprio operato, denuncia la necessità di definire diversamente e più

successivamente al superamento della crisi del VI governo Andreotti, le esternazioni e le dichiarazioni presidenziali volte a sollecitare un'azione riformatrice delle forze politiche si fanno sempre più crescenti, suscitando peraltro dibattiti parlamentari sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulle opportunità di riforma<sup>362</sup>.

D'altra parte, l'inizio della c.d. "seconda fase" del settennato Cossiga, coincide con la caduta del muro di Berlino. Infatti, la caduta del muro segna, per Cossiga, l'anacronismo della *conventio ad excludendum* italiana, aprendo nuovi scenari della politica interna, l'avvento di un'epoca di alternanza al governo, una ristrutturazione istituzionale; aspettative che spiegano l'impegno del Presidente nel farsi promotore di uno spirito riformista<sup>363</sup>.

E' evidente che la valutazione del *modus operandi* tenuto dal presidente Cossiga non può prescindere dal contesto delineato. Peraltro, è stato sottolineato che una valutazione *ex post* dell'esercizio delle funzioni presidenziali non fa emergere un effettivo dirottamento dell'andamento della vita politico-istituzionale ad opera del Capo dello Stato. Nonostante l'impatto delle esternazioni, delle note ufficiose, dei messaggi alle Camere abbia suscitato sconcerto, costituendo una novità nella storia repubblicana e una fuoriuscita dagli schemi classici di intervento del Presidente, il complessivo giudizio non pare approdare nel senso di una svolta in senso presidenzialista della gestione delle crisi governative, che si è sempre risolta in un adattamento alle indicazioni delle forze politiche di maggioranza. Lo stesso discorso può essere fatto con riferimento all'utilizzo del potere di scioglimento delle Camere, che, tanto nel 1987 quanto nel 1992, è giunto a conclusione di una forte frammentazione della maggioranza parlamentare, nonostante le frequenti minacce effettuate da Cossiga in tal senso, mediante rivendicazioni del carattere presidenziale del potere di scioglimento (eclatante in merito è la presa di posizione di Cossiga sulla necessità di ricorrere allo scioglimento anticipato all'indomani del referendum del 9 giugno 1991 sul voto di preferenza, che avrebbe delegittimato la Camera eletta nelle consultazioni del 1997)<sup>364</sup>.

Invero, la stessa evoluzione della gestione dei poteri presidenziali deve considerarsi figlia di un complessivo processo, che fa da prologo alla profonda rivoluzione istituzionale che si sarebbe di lì a poco verificata, di "de-istituzionalizzazione dei ruoli sia del Presidente del Consiglio, più garante di una serie di labili accordi interpartitici che titolare di funzioni di indirizzo, sia del Presidente della Repubblica, oscillante tra la ricerca di una funzione di <<guida>> del Paese attraverso l'uso del più

---

specificamente le procedure di formazione del governo (Cfr. S. Tabacchi, *Il sesto governo Andreotti, op. cit.*, pp. 1-3; 11 ss.; S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti, op. cit.*, pp. 1-3).

<sup>362</sup> Cfr. S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti, op. cit.*, pp. 11-12. Per un'accurata ricostruzione della portata delle dichiarazioni del c.d. "picconatore", cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 220 ss.

<sup>363</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 216-217.

<sup>364</sup> Cfr. V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in Quaderni Costituzionali, a. XII, n. 2, agosto 1992, Bologna, Il Mulino, pp. 181-184. Di diverso avviso è invece Marco Olivetti, che definisce lo scioglimento del 1992 "quasi governativo" (Cfr. M. Olivetti, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, a. XLII, settembre-ottobre 1997, fasc. 5, Milano, Giuffrè).

sfuggente e meno tipizzato dei suoi poteri, quello di esternazione, e la rivendicazione di una <<insindacabilità>> privata di significato funzionale”<sup>365</sup>.

---

<sup>365</sup> S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, op. cit., p. 13.

## Capitolo 5

### CENNI CONCLUSIVI SULLA PRIMA REPUBBLICA

Possono distinguersi nella Prima Repubblica almeno tre periodi temporali.

Un primo periodo si colloca tra la fine della guerra e la seconda metà degli anni '50. In questa fase il problema principale consiste nella definizione dei principali istituti democratici. I Presidenti di questo periodo di conseguenza si preoccupano principalmente di dare una definizione alla cornice istituzionale entro la quale si muovono i poteri presidenziali. De Nicola, quale presidente dell'unità nazionale, fonda la prassi delle consultazioni presidenziali in un'ottica garantista del principio democratico. Einaudi, garante della maggioranza, sviluppa principalmente i poteri presidenziali relativi al controllo e al rapporto con la maggioranza: controfirma, promulgazione, emanazione, e così via. Inoltre, questo primo periodo si caratterizza per una situazione politica stabile, caratterizzata dall'egemonia della democrazia cristiana, di cui Einaudi diviene il più elevato baluardo, nonché per una progressiva espansione economica del Paese.

Un secondo periodo si colloca tra la seconda metà degli anni '50 e l'inizio degli anni '70. E' caratterizzato dalla configurazione degli "attori e [de]i ruoli di un sistema politico di democrazia pluralistica"<sup>366</sup>. Infatti, il settore pubblico entra in branche importanti dell'economia del Paese, mediante la nazionalizzazione dell'energia elettrica, le partecipazioni statali nel privato ecc. I partiti acquisiscono una propria autonomia rispetto agli originari schemi (la Dc si affranca progressivamente dalla Chiesa, il Pci dall'URSS e il Psi dal Fronte). I sindacati diventano un soggetto della dialettica politica e i mass media entrano nella vita politica. D'altra parte, il boom economico è terminato, maturano lo scontento dei cittadini, le prime contestazioni studentesche, le prime manifestazioni terroristiche. Dal punto di vista politico, si realizza, con grande difficoltà, il percorso che conduce all'ingresso della sinistra nelle alleanze governative. In questo contesto, Gronchi, all'opposto di quanto era avvenuto con Einaudi, si inserisce come protagonista e personaggio influente nelle dinamiche politiche, utilizzando uno strumento di particolare ingerenza quale è il messaggio alle camere. Egli diviene traghettatore verso l'alleanza di centro-sinistra, di cui Segni e Saragat, d'altro canto, si impegnano a garantire la stabilità. Il Presidente diventa in questo

---

<sup>366</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 285.



caso un intermediario. Le vicende che conducono all'elezione di Leone, e la maggioranza che lo sostiene, del resto, segnano la crisi dell'alleanza di centro-sinistra e rendono evidente l'incisività dell'influenza delle forze politiche nella determinazione del ruolo presidenziale.

Il terzo periodo, definito della "stabilizzazione democratica"<sup>367</sup> è quello in cui si prende definitivamente atto della irrealizzabilità di un ritorno alla politica egemonica di un solo partito e le forze politiche accettano di convivere, determinando tuttavia continui mutamenti nella scena politica. Pertini quindi è un Presidente del popolo più che un presidente della maggioranza e dei partiti, in quanto una maggioranza precostituita non è rinvenibile<sup>368</sup>.

In questa fase prende anche il via il dibattito sulle riforme istituzionali, con l'istituzione della prima bicamerale per le riforme costituzionali, la c.d. Commissione Bozzi (1983-1985), il cui lavoro sfocia in una relazione contenente progetti di riforma in relazione a: diritti e libertà fondamentali (tra cui il diritto alla salute, la libertà di manifestazione del pensiero e la condizione dei lavoratori); forma di stato (elezione e composizione del Parlamento, funzione legislativa, referendum e Presidente della Repubblica); forma di governo (tra cui le modalità di formazione del governo); azionabilità dei diritti ed ordinamento giudiziario. Per quel che interessa in questa sede, merita ricordare alcune proposte di riforma che recepiscono problematiche relative al rapporto tra il Capo dello Stato e il governo fortemente dibattute in quegli anni. Con riferimento al Capo dello Stato, il progetto riformatore prevede: a) un divieto di immediata rieleggibilità del Presidente (art. 85); b) specificazione della procedura dichiarativa di impedimento permanente del Presidente (art. 86); c) eliminazione del divieto di scioglimento anticipato delle camere nel c.d. semestre bianco (art. 88). Inoltre, il testo approvato dalla Commissione dispone la revisione degli articoli 92, 93, 94 e 96 della Costituzione. In particolare, il nuovo testo dell'articolo 93 posticipa il giuramento del Presidente del Consiglio, e la conseguente assunzione delle funzioni, al momento successivo al conferimento della fiducia da parte delle Camere, peraltro conferita al Presidente del Consiglio. Ancora, i ministri possono essere revocati con la stessa procedura prevista per la nomina, ossia con atto del capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio. Per quanto concerne il rapporto fiduciario (art. 94), viene previsto che il conferimento o la revoca della fiducia vengano disposti dal Parlamento in seduta comune. In ogni caso, per l'ipotesi di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, viene inserito il dovere del Presidente del Consiglio di presentarsi al Parlamento in seduta comune al fine di dichiarare e motivare la volontà di dimettersi<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 286.

<sup>368</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *op. cit.*, pp. 284-292.

<sup>369</sup> <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

La Prima Repubblica si conclude, inoltre, con la consultazione referendaria sulla preferenza unica, aprendo una nuova fase, quella di riforma istituzionale mediante il referendum sulla legge elettorale del Senato e le leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993.

Il crollo dell'equilibrio politico della Prima Repubblica si manifesta in tutta la sua forza durante il settennato di Cossiga, con il fallimento della formula pentapartitica, l'incremento del numero dei partiti, il mutamento della posizione del partito comunista nello scenario politico internazionale, la reticenza delle forze politiche a porre in essere un programma riformatore di natura istituzionale comune (eccezione di rilievo, in tal senso, la legge 400/1988 contenente la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della presidenza del Consiglio), nonché i primi albori della perdita di credibilità e la necessaria rivisitazione ideologica dei partiti tradizionali. Cossiga spera di potersi fare promotore di un percorso di rinnovamento e forse le due fasi in cui viene comunemente suddiviso il suo settennato rispecchiano proprio l'evoluzione del sistema politico-istituzionale in essere, dalla prima fase di "collante" di una formula politica in crisi, ma ancora realizzabile, a una seconda fase di denuncia pressante della necessità di prendere atto dei cambiamenti in corso, che segnano l'anacronismo di un sistema partitico incapace di evolvere.

## **Parte II**

### **La Seconda Repubblica**



## Capitolo 6

### UNA SORTA DI BIPOLARISMO

#### 6.1. Oscar Luigi Scalfaro (1992-1999)

##### 6.1.1. L'elezione

A sette anni dalla rapidissima elezione di Cossiga, il nodo politico della scelta del nuovo Capo dello Stato, soprattutto alla luce della profonda disgregazione e delegittimazione delle forze politiche reggiatrici della Prima Repubblica, si pone, come in passato, o forse più che in passato, difficile da districare.

Iniziate le votazioni il 13 maggio 1992, il candidato con maggiori probabilità di vittoria sembra essere il segretario democristiano Arnaldo Forlani, che tuttavia si avvicina soltanto ai 508 voti che avrebbero consentito l'elezione, raggiungendo 479 voti al quinto scrutinio e 496 al sesto. Il 17 maggio si ritira dalla competizione e, poco più avanti, rassegna le dimissioni da segretario, quando il socialista Giuliano Vassalli, nuovo candidato designato dal quadripartito e sostenuto dalla segreteria Dc in un gesto di riconciliazione nei confronti dei socialisti di Craxi, prende soltanto 351 voti contro i 539 sperati, segnando definitivamente l'impossibile coesione all'interno delle file della democrazia cristiana.

La nuova rosa di include poi i nomi di Giulio Andreotti e del repubblicano Leo Valiani, nonché il cattolico Giovanni Conso, proposto dal Pds nel tentativo di superare l'impasse. Ma nessuna di queste candidature di rivela praticabile per la Dc, lasciando quindi spazio a quelle di personalità istituzionali: i presidenti di Camera e Senato, Giovanni Spadolini e Oscar Luigi Scalfaro.

La situazione di stallo si sblocca, similmente a quanto avviene in occasione dell'elezione di Cossiga, a causa di una tragedia che si abbatte sul Paese: l'uccisione da parte della mafia, il 23 maggio, del giudice Giovanni Falcone, di sua moglie Francesca Morvillo e dei tre agenti di scorta.

Rimasti come realmente papabili solo le candidature di Spadolini e Scalfaro, il secondo viene eletto il 25 maggio, al sedicesimo scrutinio, con i 672 voti di Dc, Psi, Psdi, Pli, Pds, Verdi, Radicali e Lr (la Rete, il partito di sinistra cattolica creato dall'ex sindaco di Palermo, Leoluca Orlando)<sup>370</sup>.

---

<sup>370</sup> Sull'elezione, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 228-229; I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia degli anni di Fango*, Milano, Rizzoli, 1993, pp. 334-338.

Nel suo discorso di insediamento, Scalfaro ricorda il suo ingresso nell’Aula, a soli ventisette anni, come membro dell’Assemblea Costituente. Dopo i ringraziamenti e i saluti, il primo richiamo è rivolto al Parlamento, fonte della responsabilità presidenziale, nonché unico vero interlocutore del Capo dello Stato. Richiama inoltre tutti gli scottanti temi che infiammano l’Italia del tempo, su cui si pone in maniera decisiva la necessità di un intervento delle forze politiche: la riforma istituzionale e quella elettorale, il disavanzo del bilancio statale, la mafia, il traffico di armi e droga, nonché, ai primordi di Tangentopoli, la questione morale. Invita il Parlamento a nominare una Commissione bicamerale che si occupi delle riforme costituzionali, ormai sentite come necessarie dall’intera classe politica<sup>371</sup>.

Il quadro in cui Scalfaro si presta a svolgere il proprio mandato in uno dei periodi più bui della Repubblica. Il caso Tangentopoli, con la denuncia e l’arresto per corruzione di moltissimi *leader* ed esponenti delle forze politiche protagoniste dei primi quarantacinque anni della storia repubblicana, svela i giochi della partitocrazia e priva di qualsivoglia credibilità rimasta la classe politica<sup>372</sup>. La scomparsa dei partiti tradizionali e il moltiplicarsi di partiti minori generano, ancora più che in passato, e in forma diversa, una instabilità governativa che richiede al Capo dello Stato una rivisitazione del tradizionale esercizio delle funzioni. In questi anni, inoltre, l’azione della mafia, e la lotta della stessa contro giudici e forze dell’ordine, raggiunge la sua massima espansione e condurrà, più avanti, alle indagini sulla trattativa Stato-mafia. A ciò si aggiungono la gravissima situazione economico-finanziaria, il debito pubblico strabordante e la crisi delle attività produttive nonché le pressioni della Comunità Europea affinché l’Italia provveda alle riforme necessarie per uscire dalla difficile situazione economica. In questo difficile contesto, nel corso del settennato Scalfaro si batterà anche sul fronte internazionale per salvaguardare l’immagine dell’Italia in un clima di fortissima perdita di credibilità sia dal punto di vista economico che politico-morale.

### 6.1.2. I governi

---

Oscar Luigi Scalfaro nasce a Novara il 9 settembre 1918. Laureato in giurisprudenza, diventa magistrato, carriera che lascia per dedicarsi alla politica. Membro dell’Azione Cattolica, viene eletto deputato della Costituente per la democrazia cristiana, di cui diviene vice segretario politico nel 1965 e 1966. Appartiene alla scuola politica di Sturzo e De Gasperi. Convinto anticomunista, è molto vicino a Scelba e fa parte della sua corrente di Centrisimo popolare, per poi formare una propria corrente, Forze Libere, che però non riesce a ottenere il consenso sperato nel partito e si scioglie con l’approdo della politica morotea del compromesso storico. Viene eletto deputato per tutte le legislature dal 1948 al 1992. Ricopre vari incarichi governativi, in qualità di sottosegretario o ministro. Il 24 aprile 1992 è eletto presidente della Camera dei Deputati. Decede il 29 gennaio 2012 ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it); G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 229-232).

<sup>371</sup> Per l’intero discorso di insediamento cfr. Camera dei Deputati, Seduta del 28 maggio 1992, pp. 229-234, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>372</sup> Sulle indagini condotte dal pool di Mani Pulite, diretto da Antonio Di Pietro, e sul parziale coinvolgimento di Scalfaro, smentito dallo stesso in un messaggio a reti unificate, nell’affaire Sisde (Servizio informazioni per la sicurezza democratica) sull’utilizzo dei fondi dell’istituto per scopi non istituzionali, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 235-239).

### 6.1.2.1. Il governo Amato

Alla luce di quanto esposto, la scelta dell'incaricato non si rivela facile per il nuovo Presidente: infatti, a una Dc fortemente divisa, per l'ennesima volta, sull'elezione del Capo dello Stato, si affiancano un partito socialista travolto dalle inchieste e un partito comunista i cui consensi elettorali sono calati vertiginosamente.

Le consultazioni per la scelta dell'incaricato partono il 4 giugno con l'audizione dei presidenti di Camera (Giorgio Napolitano) e Senato (Giovanni Spadolini), per proseguire con Leone e Cossiga, in qualità di ex Presidenti della Repubblica. Il nodo da risolvere si muove intorno alla divergenza di posizioni di Dc e Psi. Infatti, se il primo partito paventa la possibilità di un allargamento della formula quadripartita mediante un coinvolgimento di Pds o Pri, il secondo non è disponibile a un ampliamento delle alleanze.

Dopo una breve pausa e un'esortazione del Capo dello Stato a superare la situazione di stallo, il 15 giugno si tiene un secondo ciclo di consultazioni, al termine del quale Craxi, notando la papabile confluenza sul nome del democristiano Mino Martinazzoli, propone a Scalfaro una rosa di tre nomi che avrebbero quindi garantito la presidenza a un socialista: Giuliano Amato, Gianni De Michelis e Claudio Martelli. In questo modo, nonostante la prassi per il conferimento dell'incarico si fosse mossa fino a quel momento in linea con la tradizione, viene data al Capo dello Stato la possibilità di scegliere tra tre personalità.

Il 18 giugno Amato, incaricato, accetta con riserva. Nel corso dei suoi incontri, l'incaricato tenta di promuovere un potenziale allargamento della formula quadripartita, con l'obiettivo di formare un governo "a geometria variabile"<sup>373</sup>, ossia un governo in grado di guardare a tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, in particolare al Pds e al Pri, in modo da poterne ottenere l'appoggio su specifici punti programmatici. Il 28 giugno Amato scioglie la riserva e ripropone la formula quadripartita (Dc-Psi-Psdi-Pli). Ma anche la scelta dei ministri si pone in parziale discontinuità con la tradizione: si pone infatti non solo il solito problema di garantire un'adeguata rappresentanza a tutti i partiti della coalizione, ma anche di individuare una serie di personalità dotate di professionalità e competenze "tecniche" idonee a gestire la difficile situazione economica, di selezionare persone nuove, che non avessero ricoperto a lungo incarichi governativi negli anni passati, nonché di mettersi al riparo dalla scelta di soggetti potenzialmente coinvolti in indagini giudiziarie, che avrebbe minato la stabilità e credibilità governative. In questo difficile puzzle, il Capo dello Stato, lungi dal ratificare in maniera notarile la lista dei ministri, la sottopone ad accurato vaglio, con la conseguenza che la compagine definitiva diviene frutto di un vero e proprio

---

<sup>373</sup> D. Ragone, *La formazione del primo governo Amato tra continuità e discontinuità*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013, p. 8.

confronto intercorso tra Amato e Scalfaro, che partendo dalle indicazioni dei partiti, mira a individuare personalità che rispondano ai requisiti sopra descritti. Il risultato di questo *modus operandi* totalmente innovativo rispetto al passato è lampante: gli incarichi ministeriali vengono ridotti da trentuno a ventiquattro, i sottosegretari quasi dimezzati da sessantanove a trentacinque, l'aumento dei ministri non parlamentari (da tre a sei, per un totale di otto dicasteri considerando i due assegnati *ad interim*), la mancata nomina del vicepresidente del Consiglio, tradizionalmente personalità di connessione tra il governo e la coalizione. Come è stato osservato, per la prima volta la scelta dei ministri secondo l'art. 92 non è preda delle mere direttive dei partiti, bensì viene effettivamente condotta dai soggetti costituzionalmente competenti in tal senso<sup>374</sup>.

Il governo, con un programma che pone la priorità del risanamento economico-finanziario, si presenta quindi alle Camere il 2 e 4 luglio, ottenendo la fiducia con 173 voti favorevoli 140 contrari al Senato, e 330 voti favorevoli, 280 contrari e 2 astenuti alla Camera. In tale contesto, nel corso del dibattito alla Camera, noto è l'intervento di Craxi, di lì a pochi mesi travolto da una serie di avvisi di garanzia, che denuncia la "questione morale" e la corruzione dell'intera classe politica.

Tra le prime misure varate, si ricordano il taglio di alcune voci di spesa pubblica e la tassazione dei depositi bancari. Intanto, la Banca d'Italia aumenta il tasso di sconto (nel corso dei mesi si passa dal 12% al 15%). Ciononostante, la progressiva svalutazione della lira comporta l'uscita dallo Sme e rende necessari ulteriori, gravosi, provvedimenti, tra cui l'introduzione di una patrimoniale sulle imprese, l'innalzamento dell'età pensionabile, nonché il blocco delle assunzioni nel settore pubblico e delle pensioni<sup>375</sup>.

Nel febbraio 1993 viene presentata alla Camera una mozione di sfiducia nei confronti del governo Amato, che però non viene approvata in quanto votata da 255 deputati contro i 321 che si oppongono alla sfiducia. Il Psi intanto viene travolto dalle inchieste: Bettino Craxi si trova costretto a dimettersi da segretario del partito a causa dei molteplici avvisi di garanzia a suo carico e molti altri ministri ed esponenti del Psi si dimettono a causa delle indagini condotte dalla magistratura nei loro confronti. Di conseguenza, il governo Amato si trova in una situazione di forte instabilità, da cui riesce temporaneamente a uscire grazie a un rimpasto della composizione governativa.

Il 5 marzo il Consiglio dei Ministri delibera un decreto legge (c.d. "Conso", dal nome del ministro proponente) contenente la depenalizzazione del reato del finanziamento illecito ai partiti, scatenando forti polemiche. Il presidente della Repubblica Scalfaro si rifiuta di firmare il decreto. Dopo un acceso dibattito in Senato a seguito della vicenda del decreto Conso, al governo Amato viene comunque confermata la fiducia. Tuttavia, continuano gli scandali e per la sesta volta un ministro del governo si dimette, travolto dalle accuse della magistratura.

---

<sup>374</sup> In merito, nonché per ulteriori dettagli sul procedimento di formazione, cfr. D. Ragone, *op. cit.*, pp. 4-13.

<sup>375</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 234-235.



Il 18 e 19 aprile si svolgono le consultazioni referendarie su otto quesiti. L'affluenza alle urne è altissima e per tutti i quesiti i "sì" prevalgono sui "no". In particolare, si pronunciano a favore il 90,3% dei votanti sul quesito per l'abrogazione delle disposizioni sul finanziamento pubblico ai partiti e l'82,7% dei votanti sul quesito relativo all'abrogazione del sistema elettorale per il Senato<sup>376</sup>.

Il 22 aprile 1993, dopo gli avvenimenti relativi al decreto Conso e la notizia circa gli esiti delle consultazioni referendarie che hanno esternato la volontà del popolo a favore di una riforma elettorale a cui il Psi si era sempre opposto, il presidente del Consiglio Amato si dimette, a seguito di un dibattito parlamentare, fortemente voluto da Scalfaro<sup>377</sup>. Nel corso di una dichiarazione resa alla Camera dei Deputati il giorno precedente, 21 aprile, Amato spiega le ragioni dell'imprescindibilità della propria decisione: "Il voto referendario rende definitiva e irreversibile [...] una fase profondamente nuova che aveva preso a manifestarsi da diverso tempo [...] In gioco erano le regole per la formazione della rappresentanza parlamentare e, di riflesso, dello stesso governo [...] L'indicazione è stata chiara [...] Si vuole un nuovo Parlamento, e lo si vuole in primo luogo diversamente eletto [...] Si vogliono inoltre partiti diversi, che dovranno essere tali perché destinati al vaglio di nuovi sistemi elettorali"<sup>378</sup>.

#### 6.1.2.2. Un tecnico alla presidenza del Consiglio: il governo Ciampi

In seguito alle dimissioni di Amato, il Presidente della Repubblica esorta e auspica un sostegno delle forze politiche a un "governo tecnico" e di transizione che sia in grado di attuare la riforma del sistema elettorale e di porre in essere i provvedimenti necessari a risanare la situazione economica.

Sono molteplici i nomi che fanno capolino per il conferimento dell'incarico di formazione di un governo avente le suddette caratteristiche. Il primo nome che viene fatto è quello di Mario Segni, che tuttavia non riscuote il gradimento né della Dc né del Pds. Il secondo tentativo compiuto da Scalfaro vede l'affidamento dell'incarico a Romano Prodi, con la nomina di Segni a vicepresidente del Consiglio. Tuttavia, Segni rifiuta di vedersi assegnato un ruolo secondario. L'impercorribilità

---

<sup>376</sup> Cfr. C. Mershon, G. Pasquino, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1994, Bologna, Il Mulino, pp. 269 ss.

Per quanto riguarda il referendum per l'abrogazione di alcune disposizioni della legge elettorale del Senato (legge n. 29 del 1948 e successive modificazioni), la consultazione elimina la disposizione che prevede l'elezione nel collegio uninominale solo previo conseguimento di un quorum del 65% dei voti, determinandosi altrimenti la ripartizione dei voti su base proporzionale.

<sup>377</sup> Si ricordi, in proposito, che Scalfaro, nella seduta parlamentare del 15 gennaio 1991, è primo firmatario di una mozione con cui si impegna il governo a "parlamentarizzare" la crisi presentandosi alle Camere prima delle dimissioni. Cfr. G. Pasquino, S. Vassallo (1994), *Il governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in C. Mershon, G. Pasquino (1994), *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>378</sup> A.C., XI Legislatura, seduta pomeridiana, 21 aprile 1993, Res. Somm. n. 170, cit. in A. Barbera, A. Morrone (2003), *op. cit.*, p. 139.

delle prime due ipotesi conduce alla scelta di Carlo Azeglio Ciampi<sup>379</sup>. Quest'ultimo, governatore della Banca d'Italia dal *curriculum* illibato, è visto con favore non solo dall'opinione pubblica e dalla stampa, che auspicano un Governo presieduto da una persona lontana dalla politica, ma anche dalla comunità economica internazionale.

Il presidente Scalfaro, in data 26 aprile, dopo un rapidissimo giro di consultazioni con le consuete cariche istituzionali (che vedono solo l'anomalia dell'esclusione di Cossiga), conferisce quindi a Ciampi l'incarico di formare un nuovo governo. Per la prima volta nella storia della Repubblica l'incarico viene affidato a un soggetto non politico.

Ciampi chiarisce fin da subito la volontà di non effettuare alcuna consultazione formale volta all'assegnazione delle sedie governative e presenta una lista di ventiquattro ministri, redatta tenendo conto della necessità di riscuotere un consenso ampio in Parlamento, non essendo sufficiente il sostegno del Presidente della Repubblica e dell'ormai sfaldato ex pentapartito, i cui esponenti erano continuamente colpiti da richieste di autorizzazioni a procedere. A tal fine, la lista di Ciampi include, oltre a nove ministri indipendenti, tre esponenti del Pds (Luigi Berlinguer per l'Università e ricerca scientifica, Vincenzo Visco per le Finanze, Augusto Barbera per il Rapporti con il Parlamento) e un esponente del Fdv (Francesco Rutelli per l'Ambiente). Il coinvolgimento di Augusto Barbera viene suggerito dal segretario del Pds Achille Occhetto e da Mario Segni ed è inteso a sottolineare la volontà di far proprio lo spirito referendario: non a caso si parla di “governo del referendum”<sup>380</sup>. Tuttavia, in data 29 aprile la Camera dei Deputati esprime voto contrario alle quattro richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi avanzate dalla Procura di Milano, autorizzando soltanto le due richieste provenienti dalla Procura di Roma. Tale voto causa le dimissioni dei tre ministri del Pds e del ministro del Fdv, determinando la decisione di Ciampi di procedere a un rimpasto<sup>381</sup>. Vengono successivamente nominati i trentasette sottosegretari (tutti politici, esponenti di Dc, Psi, Psdi, Pli). Ne risulta un governo composto soltanto in parte da tecnici, essendo presenti vari soggetti politici. Inoltre, è forte la presenza di professori universitari. Dal punto di vista numerico, la composizione governativa non presenta profonde variazioni rispetto al Governo precedente: nel governo Amato i ministri erano venticinque (inizialmente ventiquattro) – contro i trentadue del governo Andreotti – e i sottosegretari trentacinque – contro i sessantanove del governo Andreotti. Il presidente Ciampi conclude la procedura di formazione del governo nel giro

---

<sup>379</sup> Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>380</sup> Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, p. 140.

<sup>381</sup> La scelta del Pds di chiedere ai propri ministri di dimettersi è stata da molti considerata strategicamente infelice, in quanto in tal modo “il Pds, che giorni dopo si astenne nella fiducia al ministero Ciampi, sarebbe arrivato alle elezioni del 1994 non essendo più il partito di opposizione e non essendo ancora partito di governo” (Federico Fornaro, *Ciampi '93. Quando i tecnici divennero politici*, “Il Riformista” del 13 Novembre 2011). Cfr. anche A. Barbera-A. Morrone, *op. cit.*, p. 141.

di pochi giorni, sormontando in breve tempo anche l'inconveniente dei ministri dimissionari<sup>382</sup>. Ciampi ricopre altresì *ad interim* gli incarichi di ministro del Turismo e dello Spettacolo e, dal 19 aprile 1994, di ministro dell'Interno<sup>383</sup>.

Il 7 Maggio il governo Ciampi si presenta alla Camera dei Deputati, ottenendo la fiducia con 309 voti a favore (Dc, Psi, Psdi e Pli), 60 voti contrari (di Msi e Rifondazione Comunista), e 185 astensioni (di Pds, Fdv, Pri e Lega Nord). Il 12 Maggio, al Senato la fiducia viene votata con 162 voti favorevoli, 36 voti contrari e 50 astensioni. Nonostante le astensioni dal voto di fiducia dei partiti i cui esponenti si sono dimessi, rinunciando alla posizione conferitagli nella compagine governativa, il governo Ciampi nel corso del mandato può contare sul sostegno del Pds e dei Verdi<sup>384</sup>.

Nell'ottica dell'impellente necessità di recupero della credibilità delle istituzioni italiane agli occhi dei cittadini, dei paesi esteri e dei mercati, Ciampi già il 6 maggio dichiara che la priorità del Governo consiste nella riforma della legge elettorale, da eseguirsi "sotto dettatura" della volontà espressa in sede referendaria dal popolo<sup>385</sup>. L'altro chiaro obiettivo programmatico del Governo è quello di approvare una legge finanziaria che risollevi l'economia del Paese.

Lo stesso Scalfaro chiarisce in una lettera resa pubblica che il compito del nuovo Governo si sostanzia nel "rispettare la volontà manifestata così chiaramente dai cittadini elettori con il voto referendario del 18 aprile"<sup>386</sup>. Il Presidente della Repubblica, quindi, identifica in maniera puntuale l'obiettivo programmatico del Governo, facendo emergere fin dagli esordi la connotazione temporanea dell'incarico. Non a caso Ciampi, nel mese di luglio, poco tempo prima dell'approvazione della legge elettorale, annuncia che le consultazioni elettorali si sarebbero tenute nella primavera del 1994.

La nuova legge elettorale (leggi 276 e 277) viene approvata definitivamente il 4 agosto del 1993<sup>387</sup>. Sempre in linea con l'inizio di un percorso riformatore, con legge costituzionale 1 del 6 agosto 1993 viene affidato a una seconda Commissione bicamerale (De Mita-Iotti), già istituita nel

---

<sup>382</sup> Cfr. G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op.cit.*, pp. 71 ss.

<sup>383</sup> Cfr. [www.senato.it](http://www.senato.it), sito storico.

<sup>384</sup> Cfr. G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op.cit.*, p. 76.

<sup>385</sup> Cfr. le comunicazioni del Presidente Ciampi alla Camera dei Deputati, in Atti parlamentari, XI Legislatura, seduta del 6 maggio 1993, pp. 13157 ss., cit. in A. Barbera-A. Morrone, *op. cit.*, p. 142.

<sup>386</sup> Cfr. testo della lettera, pubblicato in "Vita italiana. Documenti e informazioni", n. 5, 1993, p. 6, citata in G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op.cit.*, p. 77.

<sup>387</sup> Il sistema introdotto nel 1993 è un sistema misto: comporta l'elezione del 75% dei deputati e dei senatori con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di collegi uninominali e l'attribuzione del restante 25% dei seggi con sistema proporzionale a base di collegi plurinominali (alla Camera ripartendoli, nelle 26 circoscrizioni, tra le liste concorrenti che superano la soglia del 4 per cento dei voti in ambito nazionale; al Senato, ripartendoli tra gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti nei collegi di ciascuna regione dai candidati non eletti). Quanto alle modalità di votazione, a differenza del Senato l'elettore esprime per la Camera due voti su due diverse schede: una per i candidati nei collegi uninominali, l'altra per le liste concorrenti alla quota proporzionale dei seggi.

1992, il compito di elaborare un progetto organico di riforma costituzionale in merito a: forma di Stato, forma di governo, legge elettorale, garanzie costituzionali<sup>388</sup>.

Tra le iniziative governative, giova anche menzionare il disegno di legge, approvato nel mese di ottobre, di modifica della fattispecie dell'immunità parlamentare, il cui ambito di applicazione viene limitato: si richiede l'autorizzazione a procedere soltanto per le ipotesi di arresto, perquisizione e intercettazione. Inoltre, nel corso del mandato vengono posti in essere una serie di provvedimenti mirati ad affrontare la situazione di *deficit* e a riformare l'apparato amministrativo. Per quanto concerne l'adozione di misure volte al risanamento economico, i temi più dibattuti riguardano la politica di privatizzazione e la legge sulla *minimum tax*, sulla quale il governo chiede e ottiene la fiducia parlamentare<sup>389</sup>.

Dopo aver annunciato, sin da luglio, che le elezioni si sarebbero svolte nella primavera del 1994, nel mese di dicembre, il presidente Ciampi dichiara che avrebbe ritenuto raggiunto lo scopo istituzionale del Governo con l'approvazione della legge finanziaria e che si sarebbe presentato al Parlamento una volta che questa fosse stata approvata. Dopo varie contestazioni da parte di alcune forze politiche, viene approvata la legge finanziaria, che comporta un radicale intervento di riduzione delle pensioni. Di conseguenza, poste anche le dichiarazioni effettuate dal presidente del Consiglio, viene presentata da Marco Pannella una mozione di sfiducia nei confronti del governo, firmata da 148 deputati di vari gruppi, ritenendosi necessaria una consultazione elettorale anticipata, che determini una nuova legittimazione del Parlamento, fondata sulla legge elettorale voluta dai cittadini. Si calendarizza per il 12 gennaio il dibattito sulla mozione<sup>390</sup>.

In data 13 gennaio 1994, dopo la discussione alla Camera dei Deputati, parte dei deputati firmatari ritirano la propria adesione alla mozione di sfiducia, facendo venire meno il *quorum* di sottoscrizioni necessario richiesto dal regolamento. Viene quindi confermata la fiducia al Governo. Ciononostante, il presidente Ciampi, tenuto conto del dibattito svoltosi in Parlamento e dell'avvenuta approvazione della legge finanziaria, il giorno stesso rassegna le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica<sup>391</sup>. Scalfaro respinge le dimissioni del Presidente del Consiglio e opta per lo scioglimento anticipato delle Camere, spiegando le ragioni della propria scelta in una lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato. Dalla lettera emergono i tre motivi che

---

<sup>388</sup> Al termine dei lavori, nel 1994, tra le proposte di riforma più significative, si ricordano: l'elezione del primo ministro ad opera del Parlamento in seduta comune (con potere suppletivo di indicazione del candidato da parte del Presidente della Repubblica in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta e, in caso di mancata elezione, scioglimento delle Camere), l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di nomina e revoca dei ministri, l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, l'incompatibilità tra carica di ministro e di parlamentare.

<sup>389</sup> Per un'analisi del programma di governo e della sua attuazione, cfr. G. Pasquino, -S. Vassallo, 1994, *op. cit.*, pp. 76 ss.

<sup>390</sup> Cfr. G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op.cit.*, p. 85. Per la ricostruzione cronologica per punti degli avvenimenti dell'anno 1993, cfr. *Gli avvenimenti del 1993*, in C. Merghon-G. Pasquino (1994), *op. cit.*, pp. 7 ss.

<sup>391</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, seduta del 13 gennaio 1994, pp. 22371 ss. ([www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)).

inducono Scalfaro a procedere all'indizione di elezioni anticipate nonostante la permanenza di una maggioranza in Parlamento: a) la necessità di applicare la nuova legge elettorale per dare seguito alla volontà popolare espressa mediante referendum; b) i risultati delle due consultazioni elettorali a livello comunale, che avevano esplicitato "un divario molto sensibile tra le forze rappresentate in Parlamento e la reiterata volontà popolare"; c) il concorso dell'attività della magistratura al cambiamento dello scenario politico italiano, esplicitatosi "nell'indagare e colpire le varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica"<sup>392</sup>.

Intanto, Silvio Berlusconi annuncia il proprio ingresso in politica e la propria candidatura alle elezioni di marzo, dimettendosi da presidente della Fininvest<sup>393</sup>.

Da quanto ricostruito, si evince che il governo Ciampi si connota come un vero e proprio governo di transizione, sotto un duplice profilo: transizione in senso temporale, in quanto fin da subito il mandato al governo Ciampi si identifica per la sua finalizzazione al raggiungimento di determinati obiettivi, venuti meno i quali si ritiene esaurita la sua funzione; transizione nel senso di cambiamento, in quanto si è sempre ritenuto che il governo Ciampi – in particolar modo grazie al contributo fornito per l'approvazione della riforma elettorale – abbia ricoperto un ruolo fondamentale in quello che è ancor oggi descritto come il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica<sup>394</sup>. Infatti, "l'adozione della riforma elettorale sollevò la speranza che il vecchio sistema di governo, fondato su coalizioni centrali ma di breve durata, composte sempre dagli stessi partiti e più o meno dagli stessi uomini politici, sarebbe stato rimpiazzato da governi più stabili [...] Questo nuovo meccanismo avrebbe comportato un sistema partitico più semplice, nel quale un partito o una coalizione di sinistra si sarebbero scontrati con un partito o una coalizione di destra. Il risultato sarebbe stato trasparenza, alternanza e governabilità"<sup>395</sup>.

Inoltre, è stato osservato che, dal punto di vista metodologico e del rapporto con le forze politiche, il fatto che il governo Ciampi non sia un "governo di partito" e che gli stessi partiti al loro interno siano fortemente frammentati, consente a Ciampi di "distanziarsi in modo sempre più netto dalle tradizionali prassi di consultazione interpartitica": "i suoi interlocutori principali sono stati di volta in volta il presidente della repubblica, i presidenti delle Camere, i capigruppo parlamentari"<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> Cfr. il testo della lettera, riportato in "Vita italiana", doc. inf., n. 1, 1994, pp. 42 ss., *cit.* in A. Barbera-A. Morrone, *op.cit.*, p. 153. Lo scioglimento del 1994 è definito "anti-parlamentare" da Marco Olivetti, *op. cit.*, 1997, p. 3166.

<sup>393</sup> Per una ricostruzione cronologica per punti degli avvenimenti dell'anno 1994, cfr. *Gli avvenimenti del 1994*, in P. Ignazi-R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino, pp. 7 ss.

<sup>394</sup> Cfr. G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op. cit.*, p. 87.

<sup>395</sup> P. Ignazi-R. S. Katz, *Introduzione. Ascesa e caduta del governo Berlusconi*, in P. Ignazi-R. S. Katz, 1995, *op.cit.*, pp. 29-30.

<sup>396</sup> G. Pasquino-S. Vassallo, 1994, *op. cit.*, pp. 83-84.

### 6.1.2.3. Il governo Berlusconi I

Il 27 e 28 marzo 1994 si tengono le prime consultazioni elettorali dopo la riforma del sistema elettorale, in forza delle quali il 45,9% dei voti si indirizza sulla nuova destra, composta dalle due distinte, ma collegate, coalizioni guidate da Silvio Berlusconi: Polo della Libertà (composto da Forza Italia, Unione di centro, Centro cristiano democratico, Polo liberaldemocratico e Lega Nord) e Polo del Buon Governo (composto da Forza Italia, Unione di centro, Centro cristiano democratico, Polo liberaldemocratico e Alleanza Nazionale)<sup>397</sup>. In tal modo, il centro-destra ottiene alla Camera 366 seggi su 630 e al Senato 157 su 315, rendendo necessario, ai fini della governabilità, il sostegno di alcuni senatori del Patto per l'Italia.

Unico retaggio della Prima Repubblica rimane il Pds di Occhetto, che prende il 20,3% dei voti, mentre Rifondazione comunista ottiene il 6%. Gli altri partiti "storici" registrano invece un calo vertiginoso: il Psi racimola il 2,2%, mentre Psdi, Pri e Pli di fatto scompaiono. Nel complesso, alla coalizione di centro-sinistra e sinistra (Alleanza dei progressisti), comprendente anche i Verdi (2,7%) e la Rete (1,9%), nel riparto maggioritario, viene attribuito il 32,9% dei voti. Il nuovo Partito popolare (ex Dc) ottiene l'11,1% e si coalizza (Patto per l'Italia) con il Patto Segni (4,7%) per un risultato complessivo del 15,8% dei voti. La "lista Pannella" prende il 3,5% dei voti<sup>398</sup>.

Coerentemente con la svolta in senso maggioritario del sistema elettorale, si assiste peraltro a un superamento della prassi invalsa fino a quel momento in virtù della quale le cariche di presidenti delle Camere dovessero essere ricoperte da esponenti dell'opposizione. Infatti, tra il 15 e il 16 aprile, vengono eletti Irene Pivetti (Lega Nord) alla Camera e Carlo Scognamiglio (Forza Italia) al Senato.

Come nel caso del governo Ciampi, le consultazioni di Scalfaro si concludono nel giro di pochi giorni, in questo caso a causa della sufficiente nitidezza del quadro post-elettorale. Le consultazioni si muovono in continuità con la prassi, sebbene non tutte le forze politiche aderiscano all'invito del Capo dello Stato di partecipare non soltanto con i capi-gruppo ma anche con i segretari di partito.

---

Anche per quanto riguarda la strategia comunicativa il governo Ciampi si distingue rispetto ai governi politici, in quanto sceglie di non rendere note le diverse opinioni emerse nel corso dei dibattiti governativi volti all'adozione di misure, allo scopo di eliminare il rischio di rendere dichiarazioni dal connotato politico. Infine, tutte le esternazioni del presidente del Consiglio si collocano in contesti predeterminati e rigorosamente formali.

<sup>397</sup> In particolare, i tre maggiori partiti sono: Forza Italia, che racimola il 21% dei voti, Alleanza Nazionale (ex Msi) con il 13,5% dei voti e Lega Nord, con l'8,4% dei voti (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 239).

E' stato osservato che il principale limite di queste alleanze si riscontra nel fatto che siano state "varate più per massimizzare le opportunità nella competizione elettorale visto il nuovo sistema maggioritario, che per prefigurare futuri governi: non si fondavano su accordi precisi sui programmi [...] Gli eventi successivi ne sono la riprova", in quanto le eccessive diversità dei partiti coalizzati determinano lo sfaldamento della maggioranza (J. Brand-T. Mackie, *Le elezioni del 1994*, in P. Ignazi-R. S. Katz, 1995, *op. cit.*, p. 125).

<sup>398</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 239-240.

Se nel corso delle consultazioni per il conferimento dell'incarico il Presidente della Repubblica si limita a una ratifica del risultato elettorale, diversamente si può dire con riferimento alla scelta dei ministri.

Ricevuto l'incarico il 28 aprile, Silvio Berlusconi accetta con riserva. L'incaricato rilascia immediatamente alcune dichiarazioni, tanto sulla volontà di porre in essere misure volte a eliminare il problema del conflitto di interessi (su cui si erano soffermate le richieste delle forze politiche nel corso delle consultazioni presidenziali), nonché ad affrontare la problematica situazione economica. Proprio a tal scopo, Berlusconi sceglie di consultare in primo luogo i principali esponenti del mondo del lavoro, tra cui si ricordano i sindacati, il presidente del CNEL, i rettori di alcune università, nonché, assoluta novità nella prassi delle consultazioni, i garanti per la concorrenza e l'editoria. Soltanto successivamente passerà all'audizione delle forze politiche<sup>399</sup>.

La scelta dei ministri, che Berlusconi rivendica come esclusiva dell'incaricato ex art. 92 Cost., non si rivela tuttavia semplice. Al di là dei contrasti interni alla maggioranza, si segnalano due interventi. In primo luogo, il Parlamento europeo il 4 maggio approva una mozione auspicando che il costituendo governo si ponga in conformità con i valori della Comunità. Tale mozione si spiega in virtù della presenza di esponenti di estrema destra nella compagine ministeriale in via di formazione. In secondo luogo, il Capo dello Stato, prese le difese delle istituzioni italiane, non si esime tuttavia da un intervento proprio nella definizione della compagine ministeriale (si ricordi, ad esempio, il veto del capo dello Stato all'assegnazione dell'incarico di ministro della Giustizia all'avvocato di Berlusconi, Cesare Previti, conseguentemente assegnato alla Difesa). Si segnala, in merito, una lettera inviata da Scalfaro a Berlusconi ove si richiamano alcuni principi cui i futuri ministri si sarebbero dovuti ritenere vincolati ("fedeltà alle alleanze, alla politica di unità europea, alla politica di pace" per il ministro degli Esteri; principi di unità e indivisibilità, nonché di libertà e legalità, per il ministro degli Interni e, genericamente, un principio di solidarietà sociale di cui il Governo si sarebbe dovuto fare garante)<sup>400</sup>. Questa lettera, è stato osservato, richiama alla memoria gli equivalenti messaggi inviati da Pertini all'incaricato Cossiga nel marzo del 1980 (chiedendo requisiti di competenza e moralità) e da Cossiga all'incaricato Andreotti nell'aprile del 1991 (richiedendo, oltre a una convergenza sui nomi da parte del Capo dello Stato indipendentemente dai

---

<sup>399</sup> Cfr. S.P. Isaza Querini, *La formazione del primo Governo Berlusconi: continuità e discontinuità nel passaggio dalla prima alla seconda fase della Repubblica*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013, pp. 3 ss.

<sup>400</sup> Per il testo della lettera cfr. S.P. Isaza Querini, *op. cit.*, p. 7, nota 18.

E' stato osservato che la lettera, pur destando perplessità circa il corretto esercizio delle prerogative presidenziali, deve probabilmente ritenersi giustificata alla luce della reticenza di Scalfaro ad affidare l'incarico a Silvio Berlusconi. Indipendentemente dalla scarsa simpatia personale, poco prima delle elezioni Marco Dell'Utri, personaggio vicino a Berlusconi, e altri dirigenti del Fininvest vengono sottoposti a misure di custodia cautelare perché indagati per falso in bilancio. Questa vicenda fa presagire lo sviluppo di ulteriori questioni giudiziarie coinvolgenti il neo-incaricato, come in effetti successivamente avviene (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 240-242).

condizionamenti partitici, nel rispetto della lettera dell'art. 92, una consona rappresentanza femminile). Ciononostante, a differenza di quanto avvenuto nei casi precedenti, la lettera di Scalfaro rinvia più che altro a requisiti di natura politica, che, laddove si voglia interpretare come mero richiamo a principi costituzionali, si rivela superflua, mentre, d'altro canto, laddove si voglia interpretare come indicazioni di indirizzo politico, suscita perplessità con riferimento al confine delle funzioni presidenziali<sup>401</sup>.

In occasione del dibattito parlamentare per il conferimento della fiducia, Berlusconi espone la propria teoria del "mandato elettorale", in virtù della quale, grazie al sistema di riparto dei seggi in un'ottica principalmente maggioritaria, il governo non sarebbe più frutto della ripartizione del potere e delle alleanze poste in essere dai partiti politici, bensì di una esplicita indicazione dei cittadini. Il nuovo sistema elettorale, infatti, avrebbe determinato una sorta di elezione semi-diretta del Presidente del Consiglio.

Nel corso del mandato governativo, sono molteplici gli episodi di scontro tra Scalfaro e Berlusconi, non soltanto in relazione all'esercizio del potere di scioglimento, ma anche ad altre questioni<sup>402</sup>. Ne deriva un ampio utilizzo del potere presidenziale di esternazione, che Scalfaro utilizza a più riprese rimproverando questa o quella condotta del Presidente del Consiglio.

Le prime avvisaglie della crisi di governo si fanno sentire nell'autunno del 1994 con riguardo alla manovra finanziaria. In particolare, il progetto di riforma del sistema pensionistico contenuto nella manovra determina l'insorgere sia delle forze politiche della sinistra sia dei sindacati, i quali organizzano scioperi e manifestazioni riuscendo a mobilitare un numero di persone cospicuo. Alla difficoltà governativa di risolvere la questione delle pensioni si aggiungono i malumori della Lega, scontenta dell'operato del Governo su vari fronti. La situazione si aggrava in seguito a un avviso di garanzia rivolto a Silvio Berlusconi dalla Procura di Milano per corruzione della Guardia di Finanza. Il 1° dicembre, dopo lunghe trattative, il Governo e i sindacati siglano un accordo sulla riforma delle pensioni, che, dal punto di vista politico, rappresenta una sostanziale sconfitta del Governo. Grazie a tale accordo la sinistra acconsente a una rapida approvazione della legge finanziaria. Tuttavia, vengono presentate due mozioni di sfiducia al Governo, l'una dal Pds e l'altra da Lega e Ppi, per un totale di 343 deputati sottoscrittori. Umberto Bossi, *leader* della Lega nord, accusa il Governo di non aver mantenuto gli accordi presi in merito a federalismo, privatizzazioni e liberalizzazioni. Berlusconi, dopo il dibattito parlamentare sulle mozioni, ma prima del voto, si dimette in data 22 dicembre 1994.

Il presidente Scalfaro, nel tentativo di evitare il ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere, intraprende le consultazioni volte a individuare una nuova personalità che si ponga a guida

---

<sup>401</sup> Cfr. S.P. Isaza Querini, *op. cit.*, p. 8, che richiama un'intervista di Valerio Onida su l'Unità dell'11 maggio 1994.

<sup>402</sup> Sui rapporti "gelidi" tra Scalfaro e Berlusconi, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 242-243.



di un governo, entrando in conflitto con il *leader* di Forza Italia. Quest'ultimo, infatti, chiede con insistenza il proprio reincarico o l'indizione di elezioni anticipate, accusando la Lega di tradimento a danno degli elettori ed sostenendo che la "teoria del mandato" avrebbe giustificato una legittimazione della permanenza in carica del *premier* nel rispetto della volontà dell'elettorato o, in alternativa, una nuova consultazione elettorale<sup>403</sup>. D'altronde, anche in dottrina sono state sollevate critiche alla scelta operata dal presidente Scalfaro, percepita come un sovvertimento del principio maggioritario e una privazione al corpo elettorale della possibilità di esprimersi immediatamente, mediante elezioni anticipate, sulla responsabilità politica del Governo dimissionario<sup>404</sup>.

#### 6.1.2.4. Il governo Dini: provenienza tecnica, indicazione politica

Il gennaio del 1995 vede la lira perdere il 7% di valore rispetto al marco e l'inflazione aumentare.

In un primo giro di consultazioni, iniziato il 23 dicembre 1994, emergono le due diverse linee di tendenza dei partiti di centro-destra: Lega Nord, progressisti e popolari infatti sono propensi alla nomina di un nuovo governo; mentre Fi e An, coerentemente con la "teoria del mandato" chiedono l'indizione di elezioni anticipate<sup>405</sup>.

Ma la posizione di Scalfaro rimane ferma e viene esplicitata nel messaggio di fine anno: "il Presidente del Consiglio sostiene la tesi delle elezioni immediate; il Presidente della Repubblica, secondo dettato costituzionale, [...] deve registrare la volontà del Parlamento. Per questo, le consultazioni, delle quali il Presidente deve prendere atto. [...] Il Presidente della Repubblica, dopo le prime consultazioni, avendo constatato la maggioranza, al Senato e alla Camera, di pareri contrari a elezioni immediate, ha il dovere costituzionale di esaminare se esistono le condizioni per costituire un governo che possa governare"<sup>406</sup>. In sostanza, il presidente Scalfaro ritiene necessario, da un lato, prendere atto dell'inesistenza di una maggioranza parlamentare a sostegno del governo Berlusconi, dall'altro lato, tentare la formazione di un governo che possa godere della fiducia delle Camere.

---

<sup>403</sup> Per la ricostruzione cronologica degli avvenimenti cfr. *Gli avvenimenti del 1994*, cit., pp. 19 ss. Per i particolari circa la crisi del governo Berlusconi, cfr. P. Ignazi-R. S. Katz, 1995, *Introduzione. Ascesa e caduta del governo Berlusconi*, cit., pp. 43-45 e M. Caciagli-D. I. Kertzer, *Introduzione. Un anno di stallo*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino, pp. 39 ss. Per la "teoria del mandato" cfr. G. Pasquino, *Il governo di Lamberto Dini*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, 1996, *op. cit.*, pp. 159-160. Per l'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio cfr. anche Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, seduta del 22 dicembre 1994, p. 7371 ([www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)).

<sup>404</sup> Cfr. D. Hine, E. Poli, *La presidenza Scalfaro nel 1996: il difficile ritorno alla normalità*, in R. D'Alimonte, D. Nelken, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1997, Bologna, Il Mulino, pp. 208-209.

<sup>405</sup> E' stato osservato che, dietro queste due differenti prese di posizione, si può rinvenire una differente concezione del potere di scioglimento, come atto solo formalmente presidenziale (o, al più, duumvirale), nel primo caso e come atto sostanzialmente presidenziale, nel secondo (cfr. G. Maestri, *Il governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013, pp. 5-6.

<sup>406</sup> Il testo integrale del discorso è consultabile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

I favoriti per il conferimento dell'incarico di formazione del nuovo governo sono: Lamberto Dini, Carlo Scognamiglio e Mario Monti. In data 9 gennaio si tiene un colloquio tra il presidente Scalfaro e Berlusconi, ma non si addiende ad alcuna soluzione. Il Polo della Libertà, prima favorevole a un governo guidato da un esponente della maggioranza, si accoda alle richieste del *premier* uscente, reclamando un nuovo governo Berlusconi o, in alternativa, le immediate consultazioni elettorali. Invece, PDS, PPI e Lega sono a favore di un governo non politico.

Il Capo dello Stato, nell'intento di non vanificare gli esiti delle consultazioni elettorali del 27 e 28 marzo 1994, nonché di porre fine alla diatriba sulle possibili soluzioni della crisi, chiede a Silvio Berlusconi di indicare un incaricato a lui gradito<sup>407</sup>. E' quindi l'assenso di Silvio Berlusconi che conduce, in data 13 gennaio, all'affidamento dell'incarico a Lamberto Dini, ex direttore generale della Banca d'Italia, dimessosi in seguito alla sua nomina a ministro del tesoro del governo Berlusconi I. Dini sceglie immediatamente di costituire un Esecutivo composto da ministri e sottosegretari tecnici, di ridurre il numero dei ministri e di proporre un programma preciso. Le forze politiche di entrambe le parti, fatta eccezione solo per Rifondazione, sembrano vedere con favore la scelta di Dini<sup>408</sup>.

Il 17 gennaio Scalfaro accetta le dimissioni di Silvio Berlusconi e il governo Dini giura nelle mani del Presidente della Repubblica<sup>409</sup>. Dini riceve altresì l'incarico di ministro del Tesoro. I ministri, in parte professori universitari e in parte tecnici in senso stretto, sono venti<sup>410</sup>.

In sede di presentazione alla Camera dei Deputati, Dini dichiara di essere "consapevole che soltanto circostanze eccezionali [...] possono far ritenere utile la chiamata di un tecnico alla guida di un Governo della Repubblica" e che "la natura tecnica del Governo — formato da persone scelte unicamente in base alle loro qualità professionali, svincolate da qualunque raggruppamento politico, espressione della società civile — è nello stesso tempo effetto e testimonianza della eccezionalità e transitorietà del compito che gli è stato affidato e che si intende assolvere". Ciò premesso, enuncia i quattro obiettivi programmatici, raggiunti i quali il Governo avrebbe ritenuto esaurito il mandato: manovra correttiva della legge finanziaria approvata nel corso del mandato del governo Berlusconi, riforma del sistema previdenziale, regolamentazione dell'uso dei mezzi di comunicazione nel

---

<sup>407</sup> Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, pp. 160-161.

<sup>408</sup> Cfr. *Gli avvenimenti del 1995*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, 1996, *op. cit.*, pp. 7 ss.

<sup>409</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, seduta del 18 gennaio 1995, p. 7463 ([www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)).

<sup>410</sup> Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, p. 161. Il numero dei sottosegretari non è riportato nella ricostruzione cronologica consultata. Dalla seduta della Camera dei Deputati del 23 gennaio 1995 risulta la nomina di 22 sottosegretari (Cfr. Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, seduta del 23 gennaio 1995, p. 7505 ([www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it))). Inoltre, l'elenco completo dei sottosegretari che si sono succeduti nel corso del mandato del governo Dini I è consultabile su [www.senato.it](http://www.senato.it), sito storico.

periodo elettorale (*par condicio*) e riforma del sistema di elezione dei consigli regionali nell'ottica maggioritaria<sup>411</sup>.

La fiducia al governo Dini viene accordata dalla Camera in data 25 gennaio con 302 voti a favore di Progressisti, Ppi e Lega, 39 voti contrari (principalmente di Rifondazione) e 270 astensioni del Polo del Buon Governo e dei deputati leghisti (guidati da Roberto Maroni) che si sono allontanati dalla linea politica di Umberto Bossi. Al Senato la fiducia viene data il 1° febbraio con 191 voti a favore di Progressisti, Ppi e Lega, 17 voti contrari di Rifondazione e 2 astensioni (di un leghista e un parlamentare di An). I senatori del Polo del Buon Governo decidono di non partecipare al voto per protesta, dichiarando di voler confermare “la piena fedeltà ai cittadini che hanno operato la scelta del 27 marzo [...] nella visibile astensione dalla votazione”<sup>412</sup>. Si realizza, quindi, la situazione paradossale di un “governo tecnico” la cui maggioranza non include la coalizione vincitrice delle ultime consultazioni elettorali.

Le prime polemiche sulle proposte del governo Dini scoppiano fin dal mese di febbraio. In primo luogo, Dini annuncia di voler fissare le elezioni regionali per la data del 23 aprile e spiega la necessità di approvare la riforma elettorale regionale in tempo utile per le consultazioni. Su tale data, tuttavia, si creano i primi dissidi: Berlusconi chiede le elezioni politiche a giugno e quelle regionali in autunno. Al contrario, i Progressisti, la Lega, i Popolari e Alleanza Nazionale di Gianfranco Fini sono favorevoli alla data annunciata da Dini. In secondo luogo, anche il progetto di manovra economica suscita qualche malumore, in quanto il Polo è contrario alle nuove imposte in essa disciplinate e i sindacati si rivelano preoccupati. Dopo un incontro con le parti sociali, viene approvata dal Consiglio dei Ministri la manovra economica-bis. Pds, Ppi e Lega si dichiarano pronti a sostenere il progetto in aula, mentre il Polo, contrario alla manovra, non rende dichiarazioni sul proprio voto.

Intanto, vengono approvati il disegno di legge sulla *par condicio* dal Consiglio dei Ministri e la legge elettorale alla Camera dei Deputati, crolla la lira e aumenta l'inflazione. Viene fissata al 23 aprile la data delle elezioni regionali. Berlusconi critica l'operato di Scalfaro e chiede le elezioni anticipate. Il Polo medita di redigere una mozione di sfiducia al Governo. Scalfaro chiede al Polo di abbassare i toni e incita il Senato ad approvare la manovra finanziaria in tempi brevi.

In questo contesto, sul piano politico, le dinamiche cambiano: in particolare, Romano Prodi annuncia la propria candidatura a *leader* del centro-sinistra contro Berlusconi (cui si oppone Franco

---

<sup>411</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, seduta del 23 gennaio 1995, pp. 7507 ss. ([www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)).

<sup>412</sup> Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, p. 161. La citazione riporta parte dell'intervento del senatore di Forza Italia, Enrico La Loggia, tratto dal Resoconto Stenografico della 113° seduta pubblica del Senato della Repubblica, mercoledì 1° febbraio 1995, pp. 44-45 ([www.senato.it](http://www.senato.it)).

Bertinotti, *leader* di Rifondazione Comunista) e il Partito popolare si sfalda, dividendosi tra i sostenitori di Prodi e i sostenitori di Berlusconi.

In marzo, dopo una prima ipotesi di apertura, conseguentemente al rifiuto di Dini di inserire la riforma previdenziale in una legge delega, il Polo dichiara di volersi opporre all'approvazione in Parlamento della manovra economica. Le continue polemiche tra le forze politiche hanno un effetto negativo sulla lira, che è sempre in ribasso. La manovra economica viene approvata al Senato, con i voti favorevoli di Progressisti, Lega e Ppi e quelli contrari di Forza Italia, Ccd, An e Rifondazione. Alla Camera, il Governo pone la questione di fiducia e la ottiene con soli sei voti di scarto, mentre al Senato, dove riapproda il progetto di legge, la fiducia viene accordata da un'ampia maggioranza.

Nel frattempo, procedono gli incontri tra Governo e parti sociali per trovare un'intesa sulla riforma delle pensioni e Dini fissa un calendario per le privatizzazioni. Inoltre, viene fissata per l'11 giugno 1995 la data delle consultazioni referendarie dichiarate ammissibili dalla Corte Costituzionale.

Nel mese di aprile il centro-sinistra esce vittorioso dalle consultazioni elettorali. Nel mese di giugno, viene redatto il documento di programmazione economica per il periodo 1996-1998. Prosegue l'inchiesta che vede coinvolto Di Pietro.

In sede di consultazioni referendarie prevalgono i voti contrari in relazione alla richiesta di abrogazione della legge sul sistema televisivo e alla richiesta di abrogazione della legge elettorale per i comuni superiori ai 15000 abitanti per l'estensione a essi di quanto già previsto per i comuni più piccoli, mentre prevalgono i voti a favore dell'abrogazione della disposizione che prevede il carattere pubblico della RAI, dando il consenso quindi alla sua privatizzazione. Scoppia il c.d. "caso Mancuso", che sancisce il primo reale momento di crisi del governo Dini.

Nel mese di luglio, viene raggiunto un accordo tra centro-sinistra e Forza Italia sul disegno di legge di riforma previdenziale presentato alla Camera. Alla Camera viene presentato dal ministro del Lavoro Treu un maxi-emendamento su undici degli articoli del disegno di legge di riforma previdenziale. Il Governo chiede la fiducia e presenta due ulteriori maxi-emendamenti. Ottenuta la fiducia, il disegno passa al Senato. Infine, comincia a discutersi in Consiglio dei Ministri della legge finanziaria 1996.

In agosto viene approvato definitivamente il disegno di legge di riforma previdenziale. Sul fronte della *par condicio*, invece, si fatica ancora a trovare un accordo tra le forze politiche e il presidente Scalfaro esorta a definire celermente la regolamentazione della materia, essendo presupposto necessario per le nuove consultazioni elettorali.

Nel mese di ottobre, dopo molteplici incontri con i capi-gruppo, viene presentata al Senato la legge finanziaria per il 1996. Il ministro Mancuso viene sfiduciato e il Polo presenta una mozione di

sfiducia al Governo. La mozione viene respinta grazie alla decisione di non partecipare al voto di Rifondazione comunista, che sceglie di mantenere in vita il Governo con la garanzia che Dini avrebbe rassegnato le dimissioni in dicembre.

Nel mese di novembre viene approvato in Parlamento il disegno di legge sulle Autorità Indipendenti che avvia le privatizzazioni. Continuano gli arresti e l'invio di avvisi di garanzia a uomini politici.

In dicembre si svolge una manifestazione di Alleanza Nazionale volta a chiedere le elezioni anticipate che vede la partecipazione di centocinquantamila persone. In Senato si procede all'approvazione definitiva della finanziaria, su cui alla Camera erano stati posti due maxi-emendamenti con questione di fiducia.

Il giorno 30 dicembre Dini rassegna le dimissioni, ma Scalfaro opta per la presentazione del Governo alle Camere, invitando i partiti a mettersi d'accordo su un governo di "larghe intese" che consenta all'Italia di presiedere l'Unione Europea nel semestre di spettanza e di procedere ad alcune riforme istituzionali<sup>413</sup>. Il gennaio del 1996, quindi, si apre all'insegna del dibattito parlamentare: An vuole sfiduciare il Governo, il Polo sottolinea la necessità di varare alcune riforme, l'Ulivo conferma il sostegno al governo Dini e la Lega è a favore di un'Assemblea costituente.

Si apre intanto il semestre di presidenza europea per l'Italia e Dini fornisce tre possibili soluzioni alla crisi: l'elezione di un'Assemblea Costituente, la creazione di un governo il cui mandato si concluda alla fine del semestre europeo o le elezioni anticipate. Non trovandosi alcun accordo, Dini presenta le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica, il quale inizia le consultazioni. Tuttavia, continuano le divergenze dei partiti politici su quale soluzione preferire: elezioni, governo di larga intesa o governo Dini-*bis*. Scalfaro conferisce l'incarico di costituire un nuovo governo ad Antonio Maccanico, segretario generale del Quirinale e presidente di Mediobanca, un altro tecnico che avrebbe dovuto mettere sul tavolo programmatico anche una serie di riforme istituzionali, ma il tentativo fallisce, principalmente a causa del mancato raggiungimento di un accordo in seno alle forze politiche sulla proposta di riforma costituzionale (con svolta in senso semi-presidenziale della forma di governo) da introdurre nel programma governativo<sup>414</sup>.

Il Presidente della Repubblica, quindi, scioglie le Camere e indice nuove elezioni per la data del 21 aprile<sup>415</sup>. Il 23 febbraio Dini annuncia il proprio ingresso in politica, con una formazione legata allo schieramento che ha sostenuto il Governo<sup>416</sup>.

---

<sup>413</sup> Per l'intera ricostruzione degli avvenimenti del 1995, cfr. *Gli avvenimenti del 1995, op. cit.*

<sup>414</sup> Sul "tentativo Maccanico", cfr. G. Conti, *Governo Prodi I (17 maggio 1996-21 ottobre 1998)*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013, pp. 5 ss.

<sup>415</sup> Cfr. *Gli avvenimenti del 1996*, in R. D'Alimonte, D. Nelken, 1997, *op. cit.*, pp. 7 ss.

La prima considerazione che può essere svolta sulla base della ricostruzione effettuata è relativa al contesto politico che determina l'insediamento del governo Dini. Con il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica si auspicava un rinnovamento della classe politica e un cambiamento nelle dinamiche di partito. Al contrario, emerge un sistema politico ulteriormente complicato rispetto al precedente, che vede la proliferazione di piccoli partiti e la costante litigiosità delle forze politiche, occupate a tutelare gli interessi di parte più che ad attuare riforme importanti<sup>417</sup>. E' a causa di tali circostanze che il Presidente della Repubblica, avvertita l'esigenza di garantire la governabilità, prende la decisione, unica nel suo genere nella storia della Repubblica, "di favorire la formazione di un governo non accompagnato da alcuna specifica maggioranza parlamentare, incaricato di un programma predefinito, puntuale ed esplicitamente finalizzato a diluire le tensioni di un clima politico che si stava deteriorando"<sup>418</sup>. A quest'ultimo proposito, tuttavia, giova effettuare due brevi notazioni.

In primo luogo, si ricorda che la scelta ricade su Lamberto Dini grazie all'assenso del *premier* dimissionario, Silvio Berlusconi: il governo Dini, quindi, pur essendo "tecnico" e frutto dell'iniziativa di Scalfaro, nasce con l'assenso del *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni.

In secondo luogo, nel corso del mandato sorgono non poche polemiche relative alla progressiva evoluzione del governo Dini in senso politico: infatti, i successi riscossi in settori scottanti (ad esempio, quello pensionistico) rendono Dini un candidato appetibile per entrambe le principali fazioni politiche. Lo stesso Dini lascia trapelare la propria intenzione a continuare la carriera di politico (fatto poi verificatosi), allorquando, in seguito alle richieste di Prodi di elezioni anticipate per la necessità di istituire un governo dai connotati politici, Dini rivendica la legittimazione parlamentare del proprio governo<sup>419</sup>.

Il frammentato contesto politico rende di frequente difficile la governabilità a Dini, che ha sempre tuttavia usufruito del supporto del presidente Scalfaro, guadagnandosi in tal modo l'etichetta di "governo del Presidente", "non solo per come era nato, ma per il forte sostegno con cui Scalfaro accompagnerà i suoi momenti più difficili, fino ad allargarne l'azione a progetti più ambiziosi di quelli previsti in origine"<sup>420</sup>.

---

<sup>416</sup> Per una ricostruzione approfondita dell'esperienza del governo Dini, cfr. G. Negri, *Un anno con Dini. Diario di un governo "eccezionale"*, 1996, Bologna, Il Mulino.

<sup>417</sup> Cfr. M. Caciagli, D. I. Kertzer, 1996, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>418</sup> D. Hine, E. Poli, 1997, *op. cit.*, p. 208.

<sup>419</sup> Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, pp. 166 ss.

<sup>420</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, p. 246. Cfr. anche D. Hine, E. Poli, 1997, *op. cit.*, p. 209.

Tra gli episodi in cui Scalfaro manifesta il proprio sostegno al Governo, scampando il pericolo di una crisi, si ricordano la vicenda della sfiducia al ministro Mancuso, entrato in conflitto con l'Esecutivo a causa delle sue critiche serrate alle modalità di conduzione delle indagini da parte del pool di "Mani Pulite" (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 247-248).

Sulla base di queste premesse, Dini riesce a portare a compimento tre dei quattro punti programmatici che ha posto a fondamento del proprio mandato: l'unico provvedimento del programma per punti che non viene portato a termine è il disegno di legge sulla *par condicio* per la regolamentazione dell'accesso ai mezzi di comunicazione. Un'altra importante legge non andata a buon fine è quella disciplinante il conflitto di interessi. Inoltre, grazie alle manovre economiche, il governo Dini contribuisce alla riduzione del *deficit* e alla crescita della produzione<sup>421</sup>. Sull'onda dei successi ottenuti, il Governo in autunno tenta anche la proposta di alcune riforme istituzionali, quali una modifica della legge elettorale che diminuisca la frammentazione dei partiti, la fine del bicameralismo perfetto e paritario, l'introduzione della sfiducia costruttiva, l'attribuzione di un ruolo più incisivo al Presidente del Consiglio e, per determinate materie, al governo, la modifica delle procedure di bilancio, il miglioramento del federalismo fiscale. Tuttavia, tali proposte non hanno seguito<sup>422</sup>.

Nonostante l'ampia attività normativa, dal punto di vista politico-istituzionale, il 1995 è stato definito da alcuni un "anno di stallo": dalle elezioni del 1994 è nato un governo politico (Berlusconi I), la cui caduta ha determinato l'insediamento di un nuovo "governo tecnico", "che niente ha fatto, perché niente poteva fare per accelerare la transizione"<sup>423</sup>.

#### 6.1.2.5. I governi Prodi I e D'Alema I

Nel 1996 il quadro politico cambia: i raggruppamenti elettorali da quattro (Polo della Libertà, Polo del buongoverno, Alleanza dei Progressisti, Patto per l'Italia) si riducono a due, quello del Polo per la Libertà, da cui esce la Lega, il cui leader è Silvio Berlusconi (Forza Italia); e quello dell'Ulivo, il cui leader è Romano Prodi (che include, tra gli altri, i Popolari per Prodi, il Pds di D'Alema e la nuova forza centrista, Rinnovamento italiano-Lista Dini), alleato in virtù del "patto di desistenza" con Rifondazione comunista di Fausto Bertinotti.

---

<sup>421</sup> M. Caciagli, D. I. Kertzer, 1996, pp. 40-43.

<sup>422</sup> Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, pp. 166-170.

L'attuazione delle riforme più discusse ha richiesto lunghe trattative con partiti e sindacati e, spesso, è stata resa possibile soltanto grazie al ricorso agli strumenti dei maxi-emendamenti e della questione di fiducia (il governo Dini ha posto la questione di fiducia sette volte). Sempre dal punto di vista degli strumenti di governo, si ravvisa un utilizzo della decretazione d'urgenza nettamente superiore a quello dei due governi precedenti: al novembre del 1995 il governo Dini aveva presentato ben duecentoventitre disegni di legge di conversione (di cui solo trentotto sono stati convertiti), contro i centonovantatre presentati dal governo Berlusconi (di cui cinquantaquattro sono stati convertiti) e i novantotto presentati dal governo Ciampi (di cui cinque sono stati convertiti). Come si evince dai dati riportati, i decreti presentati dal governo Dini hanno goduto di un successo molto inferiore rispetto a quelli presentati dal governo Berlusconi (16% contro 27%), denotando, secondo alcuni, uno scarso impegno nell'opera di dialogo con il Parlamento finalizzato a far comprendere la necessità e l'urgenza dei provvedimenti. Volendo azzardare un'altra possibile spiegazione dello scarso successo dei decreti-Dini rispetto ai decreti-Berlusconi può forse farsi riferimento alla connotazione tecnica del governo Dini, che potrebbe aver indotto le forze politiche a stabilire la propria adesione ai provvedimenti sulla base di una valutazione effettuata volta per volta e non in virtù di una presa di posizione aprioristica di sostegno al Governo, come avviene di solito nel caso di governi politici che godono dell'appoggio di una maggioranza compatta. Cfr. G. Pasquino, 1996, *op. cit.*, pp. 171-173.

<sup>423</sup> M. Caciagli, D. I. Kertzer, 1996, *op. cit.*, p. 40.

Le consultazioni elettorali del 21 aprile 1996 segnano la vittoria della coalizione di centro-sinistra guidata da Prodi, che prende il 43,39% dei voti (il Pds, nel computo proporzionale, è il maggior partito nazionale, con il 21% dei voti), contro il 42,07% ottenuto dal Polo per le Libertà (Forza Italia ha il 20,6%). La Lega, non coalizzata, conquista invece il 10,07% dei voti. Nonostante la vittoria ottenuta, la coalizione guidata da Prodi necessita del sostegno parlamentare (c.d. “appoggio esterno”<sup>424</sup>) di Rifondazione comunista alla Camera e saranno proprio le defezioni di Rc a mettere in crisi il governo.

In questa seconda fase del settennato, l’incidenza di Scalfaro nel procedimento di formazione del governo e nella definizione delle linee programmatiche si riduce drasticamente. Infatti, dopo l’ultimo retaggio di “interventismo”, costituito dal tentativo Maccanico, la scelta di incaricare Prodi perviene dopo un giro brevissimo di consultazioni. L’unico tema su cui Scalfaro continua a insistere rimane quello delle riforme istituzionali, che invita a più riprese il Governo e le forze politiche a non trascurare.

Sembra quindi che la riforma del sistema elettorale cominci a dare i suoi frutti, quanto meno sancendo una cesura rispetto al passato nella difficile individuazione della personalità da incaricare (come peraltro già avvenuto nel caso del governo Berlusconi I), nonché della scelta dei ministri (a differenza di quanto avvenuto nel caso del governo Berlusconi I, allorché, come si è visto, si registra una maggiore partecipazione di Scalfaro nell’indicazione di alcuni “criteri” da ritenersi vincolanti per la scelta dei ministri; partecipazione peraltro da ritenersi principalmente giustificata in virtù della scelta di alcune personalità legate all’ideologia post-fascista nonché di altre scelte in ragione del legame personale con il *premier*). Non a caso, Prodi da inizio ai colloqui per la scelta dei ministri ancora prima di ricevere l’incarico e scioglierà la riserva nel giro di 18 ore dal conferimento dello stesso<sup>425</sup>.

Anche sul fronte dell’attuazione del programma di governo, i cui punti salienti si focalizzano sui temi del risanamento economico e dell’ingresso dell’Italia nell’euro, si registra una scarsa incidenza del Presidente della Repubblica.

Con legge costituzionale 1 del 27 gennaio 1997 viene istituita la terza Commissione bicamerale della Repubblica (Commissione D’Alema), allo scopo di lavorare su quattro fronti: forma di governo, forma di stato, garanzie, Parlamento e fonti normative. In questa sede Scalfaro si rende disponibile a un eventuale prolungamento del mandato, per l’ipotesi, paventata dal presidente del Senato, Nicola Mancino, in cui non si fosse riuscito a terminare il percorso di riforma costituzionale

---

<sup>424</sup> Sul punto cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, p. 3144.

<sup>425</sup> Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, pp. 3142-3143.



prima della scadenza del mandato del Capo dello Stato<sup>426</sup>. Inoltre, per tutta la durata dei lavori Scalfaro segue attentamente l'andamento delle proposte di volta in volta esaminate, non astenendosi dal prendere posizione di volta in volta su alcuni temi (quale, ad esempio, l'indipendenza della magistratura).

L'operato di Scalfaro si manifesta peraltro anche in occasione delle molteplici avvisaglie di instabilità del governo Prodi.

Il primo dissidio in seno alla maggioranza parlamentare sorge con riferimento al sostegno della missione militare italiana in Albania, che trova d'accordo Fi e An, ma non trova l'adesione di Rc. Si prospetta quindi un mutamento della maggioranza parlamentare a sostegno della politica governativa. La situazione si complica allorché An sottopone il proprio consenso alla missione alla condizione delle successive dimissioni di Prodi, e Rc nega la propria disponibilità a conferire la propria fiducia all'Esecutivo sul tema. Il Governo, approvata al Senato la mozione, chiede alla Camera la votazione di un documento congiunto di destra e sinistra, che consenta di palesare una comunione di intenti sulla missione, promettendo di recarsi al Quirinale subito dopo. Approvata la risoluzione parlamentare comune, Prodi si presenta al Quirinale come da accordi, dove si svolge un colloquio anomalo: infatti, il Presidente del Consiglio non rassegna le proprie dimissioni, ciononostante viene rinviato da Scalfaro alle Camere per una verifica della permanenza del rapporto fiduciario. Tra il 10 e il 12 aprile le Camere approvano quindi due risoluzioni che attestano la sussistenza della fiducia al Governo<sup>427</sup>.

Il disaccordo di Rifondazione comunista si palesa tuttavia nuovamente su alcune misure particolarmente severe della legge finanziaria. Il Capo dello Stato convoca un vertice allo scopo di creare una piattaforma di confronto con l'Esecutivo sulle misure volte a ridurre la disoccupazione.

Il 1° ottobre del 1997 Rc esprime il proprio voto contrario alla finanziaria, scatenando le critiche pressoché unanimi del mondo politico e della stampa, nonché dello stesso presidente Scalfaro, che riconduce la mossa a "interessi di parte", e Prodi si dimette. Scalfaro inizia le consultazioni, coltivando però d'altra parte l'idea di rinviare il governo Prodi alle Camere. Mentre Berlusconi propone la costituzione di un governo di larghe intese, matura la possibilità di un nuovo accordo con Rc sulla riforma del lavoro, mediante l'istituzione della settimana di 35 ore lavorative, sul modello francese, e la creazione di un'agenzia per l'occupazione, nonché sull'introduzione di agevolazioni per i meno abbienti in materia sanitaria. Questa manovra consente a Prodi di ripresentarsi alle Camere e ottenerne nuovamente la fiducia, il 16 ottobre 1997.

---

<sup>426</sup> In realtà i lavori della bicamerale terminano molto prima, nel 1998, e non conducono ad alcun risultato sul piano pratico. Per completezza, si ricorda che il progetto di legge presentato include, tra le altre, la proposta di introduzione della forma di governo semipresidenziale, la differenziazione del bicameralismo (con riduzione del numero di deputati e senatori) e il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo rispetto al Parlamento.

<sup>427</sup> Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, pp. 3148-3152.

Un'ulteriore crisi, sempre causata da un dissenso di Rc, questa volta sull'approvazione della ratifica del trattato di ingresso della Nato di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, viene scongiurata grazie ai voti dell'Udr (Unione Democratica per la Repubblica) di Cossiga e Mastella. Scalfaro chiede comunque a Prodi una nuova verifica della fiducia parlamentare, che viene confermata il 21 e 22 luglio 1998.

Ma la crisi è solo rinviata e torna sull'approvazione della legge finanziaria per il 1998. Sul sostegno al governo Prodi Rifondazione comunista si divide in due correnti e il governo Prodi perde la fiducia delle Camere per un solo voto (312 voti a favore, 313 contro), il 9 ottobre 1998. Per la prima volta un governo è costretto a dimettersi in seguito a un voto sulla fiducia parlamentare<sup>428</sup>.

E' quindi la volta, dopo un primo mandato esplorativo, dell'incarico a Massimo D'Alema, segretario dei Democratici di sinistra (Ds)<sup>429</sup>, che riceve la fiducia il 22 ottobre 1998. La scelta di D'Alema non solo sembra essere praticabile grazie all'approvazione dell'Udr, ma anche opportuna alla luce della situazione in Kosovo, che un ex comunista avrebbe auspicabilmente gestito in maniera più efficace<sup>430</sup>.

### 6.1.3. Conclusioni sulla presidenza "della transizione" di Scalfaro

Parimenti a quanto verificatosi nel corso della presidenza Cossiga, chi scrive ritiene che anche nel settennato di Scalfaro si possano distinguere due fasi.

Una prima fase (governi Amato e Ciampi) potrebbe essere definita di "traghetamento" dalla Prima alla Seconda Repubblica, nel tentativo di condurre la classe politica al rinnovamento, nonché all'attuazione delle riforme istituzionali (*in primis*, la legge elettorale): si connota per un diffuso e amplificato utilizzo da parte di Scalfaro delle proprie prerogative in merito alla formazione dei governi, dovuto principalmente all'esigenza di sopperire alla grave instabilità politica causata dalla crisi dei partiti tradizionali (danneggiati da Tangentopoli e dalla perdita di credibilità presso i cittadini), nonché dalla proliferazione di piccoli partiti. Tali fenomeni rendono infatti impercorribili le consuete modalità di formazione dei governi, rispondenti alla logica della spartizione delle poltrone tra i partiti di massa. Nonostante ciò, già in questa fase si registrano elementi innovativi rispetto al passato: le consultazioni presidenziali per l'individuazione dell'incaricato sono infatti ridotte al minimo.

Una seconda fase, di "stabilizzazione", si può ricondurre all'approvazione della legge elettorale, che realizza un sistema orientato al bipolarismo.

---

<sup>428</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 249-254; M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, pp. 3152 ss.

<sup>429</sup> Il Ds nasce nel febbraio del 1998 dalla convergenza del Pds e di altri partiti della sinistra italiana, con l'intento di dare vita a un soggetto politico unitario che guardi al socialismo democratico.

<sup>430</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 254-255.

Come è emerso nel corso della trattazione, la riforma del sistema elettorale, che segna la transizione dalla Prima alla Seconda Repubblica, comporta una sorta di polarizzazione del sistema politico. Invero, “il mandato elettorale ad una ben precisa coalizione di governo, formatasi antecedentemente alle elezioni, ha ristretto i margini di azione del Presidente della Repubblica, riducendone il ruolo, in questa fase [*ndr*, di formazione del governo], ad un’attività meramente ricognitiva di un assetto già esistente e non, come nel passato meno recente, ad una delicata trama di mediazioni per individuare il candidato proposto dalle forze della possibile maggioranza di governo per la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri”<sup>431</sup>.

Ciononostante, il nuovo sistema elettorale determina la creazione di coalizioni pre-elettorali costruite secondo logiche *catch-all*. Sostanzialmente, tutti necessitano di tutti: i partiti di massa per vincere, i piccoli per sopravvivere. L’appartenenza di un partito ad una coalizione comporta una perdita di visibilità all’esterno; d’altra parte essa non si traduce in una perdita di identità dentro la coalizione, che anzi si rafforza<sup>432</sup>.

In questa fase, è proprio la conflittualità interna alle coalizioni, ove le rivendicazioni identitarie dei singoli partiti determinano frammentazione, che contribuisce a determinare instabilità anche nelle esperienze di governi politici (Berlusconi I e Prodi I)<sup>433</sup>, nonché a rendere talvolta complicata la stessa scelta del soggetto incaricato, richiedendo un uso determinante delle prerogative presidenziali (Dini). Il tema dell’esercizio dei poteri presidenziali nel conferimento dell’incarico si ripropone quindi anche a transizione avvenuta. Lo stesso Scalfaro, nel corso di un’intervista a Sergio Zavoli, ricorda “di aver dovuto tenere a battesimo sei governi e di aver dovuto scegliere tre presidenti del Consiglio perché il Parlamento non era in grado di dare quell’apporto costituzionale che nasce dalle consultazioni”<sup>434</sup>.

Nell’ultimo triennio del mandato presidenziale, grazie a un parziale assestamento del sistema maggioritario, l’azione di Scalfaro si indirizza diversamente, sostanziosamente più che altro in un

---

<sup>431</sup> M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, p. 3142.

<sup>432</sup> A partire dalle elezioni del 1994, si realizza un fenomeno di alternanza tra poli (o coalizioni). Tale sistema si regge sulla costituzione di coalizioni pre-elettorali. Prima della legge Mattarella, il sistema politico italiano è caratterizzato da una forma di “bipartitismo imperfetto”, ingessato sulla contrapposizione tra Pc e Dc. La composizione parlamentare delle Legislature I-XI (1948-1992), formata sulla base di una formula elettorale esclusivamente proporzionale, non determina quindi l’esigenza di ricorrere alle coalizioni pre-elettorali. In questo contesto, le alleanze si formano successivamente alle consultazioni elettorali e sulla base dei risultati conseguiti dai vari partiti, nell’ottica di una valutazione delle prospettive di governabilità. Il crollo di tale bipartitismo porta alla frantumazione del tradizionale sistema dei partiti, meno legati a una base ideologica e più orientati alla formulazione di un programma, con retaggi tanto della Democrazia cristiana quanto del Partito comunista. Tale frantumazione ha reso essenziale l’ausilio di coalizioni, finalizzate a realizzare un’aggregazione composita fra diversi partiti, per la realizzazione del bipolarismo mediante “cartelli elettorali” (cfr. C. De Cesare, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* 13, 2002, pp. 99-119).

<sup>433</sup> Le coalizioni elettorali che si presentano unite alle consultazioni elettorali per poi disarticolarsi in Parlamento, dove i singoli partiti formano distinti gruppi parlamentari. Al bipolarismo elettorale non corrisponde, di conseguenza, un simmetrico bipolarismo parlamentare (cfr. D. Giannetti, M. Laver, *Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments*, in *Electoral Studies*, Vol. 20, n. 4, dicembre 2001, Elsevier, pp. 529-553).

<sup>434</sup> G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 255-256.

sostegno all'Esecutivo nei momenti di crisi governativa. A tal proposito, si può constatare tra l'altro che nella gestione delle crisi Scalfaro si è sempre adoperato per la parlamentarizzazione delle stesse mediante lo svolgimento di un dibattito in Aula (non verificatasi nel caso del governo Berlusconi I), in continuità con il *modus operandi* già realizzato da Pertini. Nel corso del suo mandato, si è fatto ricorso per ben due volte alla votazione sulla fiducia, nella gestione delle crisi del governo Prodi I. Dopo la prima crisi, il 16 ottobre del 1996, il governo Prodi si vede confermata la fiducia delle Camere<sup>435</sup>. Al contrario, il 9 ottobre del 1998, Prodi viene sconfitto in sede di voto di fiducia, realizzando per la prima volta una crisi di governo parlamentare in senso stretto<sup>436</sup>.

Tema cardine dell'intero settennato di Scalfaro è peraltro quello dello scioglimento anticipato delle Camere, che nel corso della crisi del governo Berlusconi determina una divergenza di opinioni con il Presidente del Consiglio sulla "teoria del mandato". Ma la rivendicazione di un potere sostanzialmente presidenziale di scioglimento interviene anche nel corso della crisi del governo Prodi, allorché Scalfaro ribadisce che lo scioglimento sia compito del Capo dello Stato, che deve decidere "sotto dettatura" del Parlamento e non su proposta governativa. Se questa concezione del potere di scioglimento è senz'altro coerente con quella adottata dai predecessori di Scalfaro, ne sono state sottolineate le criticità, sia sotto il profilo delle modalità con cui è stata affermata, in quanto Scalfaro la avrebbe esternata come unica interpretazione possibile del dettato costituzionale "e non come linea personale di politica costituzionale", sia sotto il profilo della coerenza, considerando che lo stesso Scalfaro nel 1994 ha sciolto le Camere nonostante la presenza di una maggioranza parlamentare a sostegno del governo Ciampi. Peraltro, viene sottolineato che il nuovo sistema elettorale richiederebbe una rivisitazione della concezione del potere di scioglimento quale sostanzialmente presidenziale, alla luce del fatto che l'Esecutivo esprime l'indicazione elettorale e non più accordi post-elettorali, come invece avveniva in passato<sup>437</sup>.

Infine, sul piano dell'utilizzo del potere di esternazione, si constata un "consolidamento di una interpretazione attivistica della posizione costituzionale del Presidente, che va ormai al di là della fase di crisi del sistema politico e di crollo delle convenzioni costituzionali emerse nel quarantennio repubblicano che hanno caratterizzato gli anni 1992-1996"<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> Cfr. S. Ceccanti, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XVIII, n. 1, aprile 1998, Bologna, Il Mulino, pp. 173-180.

<sup>436</sup> Cfr. S. Ceccanti, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XIX, n. 1, aprile 1999, Bologna, Il Mulino, pp. 213-225.

<sup>437</sup> Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, pp. 3165-3168. Dello stesso parere, circa la connotazione "presidenziale" dello scioglimento anticipato del 1994, sono V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 56-57, che sottolineano come siffatto scioglimento "non risponde[ss]e al canone classico del parlamentarismo, il c.d. scioglimento funzionale, cioè volto a superare una situazione di impossibilità di costituire un esecutivo in grado di ottenere la fiducia del parlamento", bensì configurasse "un'ipotesi fino a quel momento della storia repubblicana confinata nei manuali di diritto costituzionale, e cioè lo scioglimento finalizzato a ristabilire la consonanza tra corpo elettorale e composizione delle camere".

<sup>438</sup> M. Olivetti, *op. cit.*, 1997, p. 3168.

## 6.2. Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006)

### 6.2.1. L'elezione

L'elezione di Carlo Azeglio Ciampi, parimenti a quella di De Nicola e Cossiga, si distingue per il voto quasi plebiscitario con cui le forze politiche scelgono il candidato, sin dal primo scrutinio.

La scelta del candidato per la prima volta ricade, non a caso, su un soggetto estraneo al circuito politico. Infatti, da un lato, dopo il settennato di Scalfaro, connotato da un sostanziale attivismo del Capo dello Stato, si sente l'esigenza di scegliere una figura avulsa dalle dinamiche politiche, idonea a garantire una maggiore neutralità nell'esercizio delle funzioni presidenziali, dall'altro lato, peraltro, né la Dc – che ha detenuto per due mandati consecutivi la presidenza del Colle - né i Ds – che con D'Alema occupano la direzione dell'Esecutivo – hanno speranze di condurre il Parlamento in seduta comune verso l'elezione di un loro candidato. In sostanza, questa situazione determina, non senza qualche iniziale dissidio, la convergenza delle forze politiche sul nome di Ciampi, allora ministro del Tesoro del governo D'Alema<sup>439</sup>. Ciampi sembra la personalità più adeguata non solo per le ragioni poc'anzi esposte, ma anche in virtù dell'autorevolezza di cui gode la sua persona nel contesto europeo, nonché nel mondo economico.

Il 13 maggio 1999, al primo scrutinio, Carlo Azeglio Ciampi viene quindi eletto con 707 voti di centro-destra e centro-sinistra e con i voti contrari dei soli Rc e Lega Nord<sup>440</sup>.

Nel discorso di insediamento, Ciampi fa riferimento al “senso dell'unità nazionale”, alla necessità di intraprendere un percorso di rafforzamento economico, nonché alla “modernità costituzionale europea”, che deve essere perseguita dalle forze politiche tutte su vari fronti, tra cui un sistema elettorale che garantisca la governabilità e la rappresentanza (si ricorda che, nel mese di aprile, si tiene il referendum per l'abrogazione dell'assegnazione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, ma la consultazione ha esito negativo a causa del mancato raggiungimento del quorum strutturale per soli 150.000 voti) e un'organizzazione politica più vicina ai cittadini<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> Carlo Azeglio Ciampi nasce a Livorno il 9 dicembre 1920. Si laurea in Lettere e in Giurisprudenza presso l'Università di Pisa, dove si diploma alla Normale. Soltanto per un breve periodo di tempo si affaccia alla politica, nel Partito d'Azione, ma abbandona nel giro di qualche anno. Vince il concorso in Banca d'Italia, di cui diventa Segretario Generale, poi vice-direttore e direttore generale e, infine, nel 1979, Governatore. E' proprio in tale veste che nel 1993 viene chiamato da Scalfaro a porsi a guida di un governo di transizione verso un nuovo sistema elettorale. Dimessosi, ricopre gli incarichi di ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, nel governo Prodi (dall'aprile 1996 all'ottobre 1998) e nel governo D'Alema (dall'ottobre 1998 al maggio 1999), dando un decisivo contributo al rinnovato ingresso della lira nello Sme, alla riduzione dello *spread* rispetto alla Germania, nonché all'ingresso dell'Italia nell'euro (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 263-268; [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>440</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 258-262.

<sup>441</sup> Il discorso di insediamento è disponibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

Carlo Azeglio Ciampi, coerentemente con i toni tenuti in occasione del discorso di insediamento, conduce il proprio settennato all'insegna di un rafforzamento dell'istituzione del Quirinale quale organo di garanzia. Per quanto riguarda la

### 6.2.2. Brevi cenni sul settennato di Ciampi: i governi all'epoca della stabilizzazione del maggioritario

L'assestamento del sistema misto introdotto nel 1993 porta a completamento il percorso avviatosi nel corso dell'ultimo triennio della presidenza Scalfaro, vedendo un esercizio dei poteri presidenziali in materia di formazione dei governi limitato rispetto a quanto avviene nella Prima Repubblica. Di conseguenza, la presidenza Ciampi non si connota, quanto meno dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni presidenziali di cui all'art. 92, per particolari interventi del Capo dello Stato nel gioco politico. A fini di completezza, si trattano qui di seguito brevemente gli avvicendamenti governativi succedutisi nel corso del mandato di Ciampi.

Ai governi D'Alema I e II segue l'incarico di Amato, il cui Esecutivo ha la funzione di traghettare il Parlamento al termine della legislatura. Infatti, il II governo D'Alema, previa parlamentarizzazione della crisi mediante un dibattito in Aula dietro rinvio di Ciampi, si dimette in seguito agli esiti delle consultazioni elettorali regionali, che il 16 aprile del 2000 segnano una netta vittoria della coalizione di centro-destra<sup>442</sup>. In questa fase, nonostante la richiesta di vari esponenti del centro-destra di provvedere allo scioglimento anticipato delle Camere, dopo un breve giro di consultazioni il Presidente opta per il conferimento dell'incarico ad Amato. La scelta sembra confermare l'interpretazione del potere presidenziale di scioglimento utilizzata anche dai predecessori di Ciampi, allorché quest'ultimo motiva la decisione di non indire elezioni anticipate adducendo l'esistenza della convergenza della volontà della maggioranza delle forze politiche sulla nascita di un nuovo governo. Peraltro, i sostenitori di tale scelta ragguagliano sull'opportunità di portare a compimento la legislatura, che avrebbe evitato il rinvio della consultazione referendaria prevista per il 21 maggio del 2000 e consentito alle forze politiche di attuare una riforma della legge elettorale conforme all'esito referendario (tra i quesiti si ricorda quello relativo al secondo tentativo di abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi per

---

politica interna, si ricordano i frequenti tentativi di c.d. *moral suasion*, i difficili rapporti con il governo Berlusconi, nonché l'unico messaggio inviato alle Camere, sul pluralismo dei mezzi di informazione, e i nove rinvii di leggi non dotate di copertura costituzionale (cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 276 ss.). Sulla gestione della politica estera, in particolare negli anni che seguono l'11 settembre, anche con riferimento ai difficili rapporti con il governo Berlusconi, che si schiera a favore della guerra in Iraq con gli Stati Uniti, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 281 ss.

<sup>442</sup> Sono le prime elezioni regionali a svolgersi con l'applicazione della riforma introdotta con l. cost. 1/1999 che, modificando l'art. 122 Cost., introduce l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale come "modello standard" di elezione regionale.

l'elezione della Camera dei Deputati, fallito nuovamente per il mancato raggiungimento del quorum strutturale)<sup>443</sup>.

Se nel corso delle prime due tornate elettorali successive all'entrata in vigore della c.d. legge Mattarella (1994 e 1996) la riforma elettorale aveva garantito una maggioranza assoluta dei seggi solo in uno dei due rami del Parlamento (nel 1994 alla Camera, nel 1996 al Senato), nel 2001 il risultato elettorale sancisce una vittoria netta a favore del centro-destra garantendone la maggioranza assoluta in entrambi. Il 13 maggio 2001, i partiti si presentano alle consultazioni elettorali articolati in due schieramenti: la Casa delle Libertà guidata da Silvio Berlusconi, composta da Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord, Ccd-Cdu e Nuovo Psi; L'Ulivo di Francesco Rutelli, composta da i Ds, la Margherita (ex Ppi, Democratici, Rinnovamento italiano e Udeur), il Girasole (Verdi e Sdi), i Comunisti italiani (Pdc) e Svp. Al di fuori delle menzionate coalizioni, alla tornata elettorale partecipano altresì, tra gli altri, i Radicali (Pannella-Bonino), Rifondazione comunista (RC), Italia dei Valori (Lista Di Pietro) e Democrazia europea (formazione centrista di Sergio D'Antoni)<sup>444</sup>. Anche in questa occasione, la coalizione di centro-sinistra stringe un patto di desistenza con Rc.

Alla Camera, la Casa delle Libertà acquisisce il 45,4% dei voti con il sistema maggioritario e il 49,6% con il sistema proporzionale (368 seggi su 630), mentre l'Ulivo ottiene, rispettivamente, il 43,1% e il 35,5% dei voti (250 seggi). Al Senato, invece, la Casa delle Libertà conseguiva il 42,5 per cento dei voti (176 seggi su 315), contro il 38,7% dell'Ulivo (130 seggi).

Alle consultazioni segue quindi, senza innovazioni nella prassi, l'incarico di Silvio Berlusconi, il cui governo ottiene la fiducia delle Camere tra il 20 e il 21 giugno 2001<sup>445</sup>.

Il II governo Berlusconi entra in crisi, dopo quasi quattro anni, a seguito delle consultazioni elettorali regionali dell'aprile 2005, che segnano una vittoria del centro-sinistra in dodici delle quattordici regioni interessate. La crisi si risolve in un reincarico al *premier* dimissionario e alla formazione di un Esecutivo che si caratterizza come una riedizione del precedente con alcune sostituzioni ministeriali (analogamente a quanto avvenuto nel caso del secondo governo della Repubblica più longevo, ossia il governo Craxi I)<sup>446</sup>. Il governo Berlusconi III conduce quindi le

---

<sup>443</sup> Per un dettagliato resoconto del procedimento di formazione del governo Amato II, cfr. F. Fanasca, *Le vicende che hanno condotto alla formazione del secondo Governo Amato nel corso della XIII legislatura*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013.

<sup>444</sup> In questa occasione viene inaugurata la prassi di inserire nel contrassegno relativo al partito o alla coalizione il nome del *leader* dello stesso, candidato premier per lo schieramento di riferimento.

<sup>445</sup> Più dettagliatamente, sulla tornata elettorale del 2001 e sul procedimento di formazione del II governo Berlusconi, cfr. A. Gigliotti, *Le elezioni politiche del 2001 e il secondo Governo Berlusconi*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013, pp. 5 ss.

<sup>446</sup> L'evoluzione della crisi presenta qualche peculiarità: infatti, l'esito elettorale determina sulle prime non le dimissioni dell'intero Governo, bensì soltanto quelle dei ministri di Udc e Nuovo Psi. Quando Silvio Berlusconi si presenta in Aula per il dibattito parlamentare, su indicazione di Ciampi, non lo fa quindi in virtù di governo dimissionario, bensì in virtù di una crisi governativa determinata dall'abbandono della compagine governativa di alcune forze politiche. L'intento

Camere al termine della legislatura, poco dopo l'approvazione della legge elettorale 21 dicembre del 2005, n. 270 (c.d. legge Calderoli), che introduce un sistema proporzionale, con la previsione di soglia di sbarramento e assegnazione di un premio di maggioranza che garantisca alla lista o coalizione di liste con il maggior numero di voti la maggioranza assoluta dei seggi. Con la legge Calderoli le coalizioni vengono espressamente previste come soggetto politico dalla legge elettorale. Trattasi essenzialmente di dichiarazioni di collegamento tra liste, che i partiti o gruppi politici presentano, depositando un unico programma elettorale e indicando il nome del *leader* della coalizione. Siffatta indicazione vincola sostanzialmente la coalizione vincitrice a indicare quale candidato alla presidenza del Consiglio, in sede di consultazioni, il proprio capo.

---

pare quello di vedere riconfermata la fiducia al Governo senza ulteriori indugi. La minaccia di An di ritirare anche la propria delegazione dalla compagine governativa cambia tuttavia le sorti della crisi, determinando le dimissioni dell'intero Governo (cfr. C. Di Andrea, *Il Governo Berlusconi III*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2013, pp. 6-11).



## Capitolo 7

### VERSO UNA TERZA REPUBBLICA?

#### 7.1. Giorgio Napolitano (2006-2015)

##### 7.1.1. L'elezione

L'elezione di Giorgio Napolitano si colloca nel delicato contesto post-elettorale delle consultazioni politiche tenutesi nel mese di aprile del 2006 con il sistema elettorale introdotto con legge 270 del 2005.

Nel 2006 le forze politiche si organizzano secondo logiche *catch all*, presentandosi in due coalizioni: l'Unione (formata, tra gli altri, da Democratici di Sinistra, La Margherita, Italia dei Valori, Partito della Rifondazione comunista, Insieme con l'Unione, La Rosa nel pugno, Popolari-Udeur, Partito dei pensionati, Federazione dei Verdi, Socialisti Democratici Italiani, Comunisti Italiani, Südtiroler Volkspartei), guidata da Romano Prodi, come coalizione di centro-sinistra; la Casa delle Libertà (formata da Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord, Udc), guidata da Silvio Berlusconi, come coalizione di centro-destra. Le consultazioni determinano la vittoria dell'Unione per uno scarto di pochi voti (49,72% contro il 49,20% della Casa delle Libertà). La nuova legge elettorale, tra l'altro, se alla Camera garantisce all'Unione 340 seggi, al Senato non garantisce al centro-sinistra la maggioranza assoluta, essendo il premio di maggioranza assegnato su base regionale, conformemente a quanto previsto dall'art. 57 Cost. Al Senato, infatti, l'Unione ottiene 148 seggi, contro i 153 della CdL, circostanza che rende decisivo l'apporto dei senatori a vita in alcune votazioni<sup>447</sup>.

Prima di procedere alla formazione del nuovo governo si pone il problema dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, che si presenta di non facile soluzione considerando, da un lato, lo scarso margine di consenso elettorale ricevuto dall'Ulivo rispetto alla coalizione di centro-destra, dall'altro lato, la spinta autonomistica che il sistema proporzionale aveva impresso alla struttura delle coalizioni, rendendo necessaria una spartizione delle poltrone tra i vari partiti coalizzati. In questa logica, la presidenza della Camera viene assegnata, non senza dissidi interni al centro-

---

<sup>447</sup> Sulla tesi della “doppia maggioranza”, una “parlamentare”, di cui fanno parte anche i senatori a vita, l'altra “governativa” o “politica”, cui contribuiscono soltanto i senatori eletti, cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, p. 33.

sinistra, a Fausto Bertinotti (Prc), mentre la presidenza del Senato conferita a Franco Marini (La Margherita). Sulla base di queste premesse, il Ds rivendica per la presidenza della Repubblica la candidatura di Massimo D'Alema.

Silvio Berlusconi propone inizialmente a Ciampi di ripresentare la propria candidatura al Quirinale, probabilmente ritenendolo una personalità adatta a perseguire la formazione di un governo di larghe intese. Ma il Presidente uscente nega la propria disponibilità in tal senso, con parole che, con gli occhi di oggi, appaiono quasi profetiche: “il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato”<sup>448</sup>. Di fronte alla candidatura di D'Alema il centro-destra si oppone però fermamente, rendendo necessario un passo indietro da parte del centro-sinistra, che ripiega quindi su Giorgio Napolitano. Quest'ultimo, pur diessino, sembra adatto, se non a placare, a ridurre i malumori del centro-destra, in virtù del suo *curriculum* politico che lo rende un candidato meno inviso di D'Alema<sup>449</sup>. Tuttavia, l'Unione decide strategicamente di votare scheda bianca ai primi tre scrutini, in modo da avere la certezza dell'elezione del proprio candidato al quarto, con l'abbassamento del quorum. Come da previsioni, il 10 maggio del 2006 Giorgio Napolitano viene quindi eletto con 543 voti su 990. Per la prima volta un ex comunista sale a Quirinale<sup>450</sup>.

Nel discorso di insediamento pronunciato alle Camere, Napolitano inaugura quello che sarebbe stato un *leitmotiv* per l'intero arco dei suoi mandati, ossia l'esigenza di porre fine all'aspra contesa e alla profonda incomunicabilità tra le forze politiche: “La nuova legislatura si è aperta nel segno di un forte travaglio, a conclusione di un'aspra competizione elettorale dalla quale gli opposti schieramenti politici sono emersi entrambi largamente rappresentativi del corpo elettorale. L'assunzione delle responsabilità di Governo da parte dello schieramento che è - sia pur lievemente - prevalso rappresenta l'espressione naturale del principio maggioritario che l'Italia ha assunto, da

---

<sup>448</sup> Cit. in G. Conti, *Governo Prodi II (17 maggio 2006-7 maggio 2008)*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013, pp. 5-6.

<sup>449</sup> Giorgio Napolitano nasce a Napoli il 29 giugno 1925. Si laurea in giurisprudenza nel 1947 all'Università di Napoli. Aderisce, nel 1945, al Partito Comunista Italiano, di cui è militante e poi dirigente fino alla costituzione del Partito Democratico della Sinistra. Eletto per la prima volta deputato nel 1953, non lascia più il Parlamento fino al 1996, con la sola eccezione della IV legislatura. Due volte parlamentare europeo, nell'XI legislatura, negli anni di Mani Pulite, è presidente della Camera. Nel I governo Prodi, è ministro dell'Interno e per il Coordinamento della protezione civile, dal maggio 1996 all'ottobre 1998. Il 23 settembre 2005 è nominato senatore a vita da Ciampi.

Quando, nel 1956, il partito comunista viene scosso dalla denuncia dei crimini di Stalin al XX Congresso del Pcus e, poco dopo, la rivoluzione ungherese viene sedata dall'Armata rossa, Napolitano si colloca su una linea difensiva del partito di Togliatti, che tuttavia più avanti modificherà. Già dall'inizio degli anni '60 comincia infatti a maturare un distacco dalla linea filo-sovietica del partito, che esprime per la prima volta in occasione degli avvenimenti della Primavera di Praga, nel 1968. Napolitano quindi appoggia la proposta di compromesso storico di Berlinguer, succeduto a Longo, e matura posizioni filo-atlantiche. Nonostante di Berlinguer condivida la svolta in senso europeista delle idee di partito, Napolitano ne critica l'eccessiva impronta ideologica e la durezza nella contrapposizione ai socialisti. Napolitano, infatti, guarda al socialismo democratico, collocandosi nell'area riformista, quella dei cc.dd. miglioristi, del neonato Pds. Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 290 ss.

<sup>450</sup> Sull'elezione di Giorgio Napolitano, cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 288-290; G. Conti, *op. cit.*, pp. 5 ss.

quasi un quindicennio, come regolatore di una democrazia dell'alternanza realmente operante. Ma in tali condizioni appare più chiara l'esigenza di una seria riflessione sul modo di intendere e coltivare, in un sistema politico bipolare, i rapporti tra maggioranza e opposizione. Non si tratta di tornare indietro rispetto all'evoluzione che la democrazia italiana ha conosciuto grazie allo stimolo e al contributo di forze di diverso orientamento, ma il fatto che si sia instaurato un clima di pura contrapposizione e di incomunicabilità, a scapito della ricerca di possibili terreni di impegno comune, deve considerarsi segno di una ancora insufficiente maturazione, nel nostro paese, del modello di rapporti politici e istituzionali già consolidatosi nelle altre democrazie occidentali. Ebbene, è venuto il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza anche in Italia". Inoltre, rimarca a più riprese la funzione presidenziale di rappresentanza dell'unità nazionale: "non sarò in alcun momento il Presidente solo della maggioranza che mi ha eletto; avrò attenzione e rispetto per tutti voi, per tutte le posizioni ideali e politiche che esprimerete; dedicherò senza risparmio le mie energie all'interesse generale per poter contare sulla fiducia dei rappresentanti del popolo e dei cittadini italiani senza distinzione di parte"<sup>451</sup>.

### 7.1.2. I governi

#### 7.1.2.1. Il governo Prodi II

Le procedure che connotano la formazione dei governi Prodi II e Berlusconi IV non presentano particolarità dal punto di vista del grado di partecipazione del Capo dello Stato nella designazione del soggetto incaricato e nella definizione della compagine governativa. Infatti, il nuovo sistema elettorale determina con chiarezza la candidatura alla presidenza del Consiglio del *leader* di ogni coalizione.

E' quindi dopo un brevissimo giro di consultazioni che Napolitano incarica e poi nomina Prodi per la guida dell'Esecutivo. La prima crisi del governo Prodi arriva già nel febbraio del 2007, allorché la risoluzione in tema di politica estera non viene approvata a causa dell'uscita dall'Aula di due senatori radicali e dell'astensione dei senatori a vita. Prodi si reca al Quirinale per rassegnare le dimissioni, ma viene rinviato da Napolitano alle Camere. Nonostante le richieste dell'opposizione di uno scioglimento anticipato delle Camere, il Capo dello Stato ritiene infatti preferibile una conferma del rapporto fiduciario in Parlamento. E' in tale occasione che viene peraltro introdotta la questione, su cui Napolitano insisterà nel corso di entrambi i mandati, della necessità di una modifica della legge elettorale.

La fiducia al governo Prodi viene confermata, ma, poco meno di un anno dopo, il 17 gennaio del 2008, il ministro della Giustizia Mastella si dimette a causa dell'avvio di un processo per

---

<sup>451</sup> Per il discorso di insediamento si veda [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

concussione nei suoi confronti. Le dimissioni, inizialmente arginate mediante l'assunzione *ad interim* del ministero da parte di Prodi, determinano tuttavia una rottura all'interno della coalizione, con l'uscita dell'Udeur dalla maggioranza.

Al momento della crisi il dibattito sulla legge elettorale è peraltro assai vivace, essendo in corso di esame in Parlamento una proposta di riforma elettorale, nonché all'analisi della Consulta l'ammissibilità di un referendum abrogativo sulla legge Calderoli<sup>452</sup>. Gli esponenti politici si dividono tra coloro che ritengono necessaria una prosecuzione della legislatura che consenta di approvare un nuovo sistema elettorale e coloro che invece ritengono necessario uno scioglimento anticipato. Inoltre, in Parlamento è in corso di esame una proposta di revisione costituzionale per il superamento del bicameralismo perfetto.

Per la seconda volta nella storia della Repubblica la crisi viene parlamentarizzata nel senso stretto del termine: il governo Prodi si dimette, infatti, in seguito alla negazione della fiducia su una risoluzione presentata al Senato per uno scarto di soli cinque voti (156 favorevoli, 161 contrari).

Dopo un giro di consultazioni, l'unica strada per non procedere a consultazioni anticipate sembra essere quella di un governo "istituzionale", ossia avente lo scopo di approvare le riforme istituzionali (almeno quella elettorale), sulla cui necessità si registra una convergenza della quasi totalità delle forze politiche. Napolitano opta quindi per un incarico al presidente del Senato, Marini, fornendo le seguenti motivazioni: "1) prima della crisi c'era un dialogo sulla riforma elettorale, non si vede perché non possa dare frutti; 2) sciogliere le Camere è decisione 'gravosa', l'ultima che il presidente vorrebbe prendere; 3) sentiti i partiti emerge che quasi tutti vorrebbero una riforma del sistema elettorale, ma alcuni ritengono impossibile farla adesso; 4) il capo dello Stato ha quantomeno il dovere di provarci, Marini è la persona adatta; 5) se qualcuno avesse dei dubbi, in questa scelta non c'è nulla di dilatorio"<sup>453</sup>. Dopo quattro giorni di consultazioni, tuttavia, Marini accerta l'inesistenza di una maggioranza idonea a sostenere un governo di scopo e Napolitano scioglie il Parlamento<sup>454</sup>.

#### 7.1.2.2. Il fallimento del bipolarismo: dalla maggioranza assoluta del governo Berlusconi IV al governo tecnico di Mario Monti

---

<sup>452</sup> La Corte Costituzionale, con sentt. nn. 15 e 16 del 2008, dichiara ammissibile il referendum, segnalando gli "aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi". Il referendum, tenutosi nel 2009, non avrà poi esito positivo per il mancato raggiungimento del quorum strutturale.

<sup>453</sup> *Napolitano incarica Marini. Primi segnali di Grande Centro*, in Repubblica del 30 gennaio 2008, cit. in G. Conti, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>454</sup> Sulle crisi del governo Prodi II, cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, pp. 32-36.

Le consultazioni del 2008 si concludono con un risultato elettorale netto a favore del centro-destra, che ottiene il 46,31% dei voti, contro il 37,52% del centro-sinistra. Appurata la mancata efficienza, a livello parlamentare, delle grandi coalizioni, le forze politiche si organizzano in due maxi-partiti: il Pdl (nato dalla fusione di Forza Italia e An), guidato da Silvio Berlusconi, alleato con la Lega, e il Pd (nato dalla fusione di Ds e Margherita), guidato da Walter Veltroni, alleato con l'Idv. La scelta è di riunire tutte le forze politiche moderate appartenenti al rispettivo schieramento e, conseguentemente, di non allearsi con le ali estreme presenti sullo scenario politico, persuadendo l'elettorato a esprimere un c.d. "voto utile". Peraltro, la non appartenenza a una coalizione determina l'applicabilità delle soglie di sbarramento del 4% (Camera) e 8% (Senato). Questa scelta comporta una tendenza che è stata definita "bipolarizzante", se non "bi-partizzante"<sup>455</sup>. In Parlamento solo i partiti menzionati ottengono una rappresentanza, insieme con la forza centrista dell'Udc.

Stante il decisivo esito delle consultazioni elettorali, dopo un brevissimo giro di consultazioni il Capo dello Stato incarica Silvio Berlusconi. In tale occasione si registra un'innovazione nella prassi, in quanto Berlusconi accetta senza riserva l'incarico, presentando immediatamente la lista dei ministri. Questa novità, come chiarito dallo stesso Napolitano, è pienamente conforme al dettato dell'art. 92 della Costituzione, nella misura in cui è resa possibile dal chiaro risultato elettorale cui erano seguiti alcuni colloqui informali (c.d. pre-consultazioni) tra Capo dello Stato e *leader* dell'alleanza vincitrice allo scopo di raggiungere un'intesa sulla compagine governativa<sup>456</sup>.

Quello che appare inizialmente come un risultato elettorale idoneo a garantire la stabilità di un governo di legislatura, viene in realtà presto a scontrarsi con le divisioni interne ai maxi-partiti. La frammentazione del centro-destra è graduale e il suo prologo può essere rinvenuto nella scissione verificatasi all'interno del Pdl nel 2010, culminata con la creazione del nuovo gruppo parlamentare Futuro e Libertà per l'Italia da parte di Gianfranco Fini, presidente della Camera e co-fondatore del Pdl.

In un primo tempo, Fli continua a fornire il proprio appoggio parlamentare al Governo, confermando la propria fiducia chiesta dal presidente del Consiglio il 29 settembre 2010 in sede di replica a una serie di risoluzioni concernenti la situazione politica. Nel novembre del 2010, tuttavia, la delegazione governativa di Fli esce dal Governo e i deputati del gruppo presentano una mozione di sfiducia con l'Udc. Contestualmente, un'altra mozione è sottoscritta dal Pd. In siffatto contesto, si rivela decisivo l'intervento di Napolitano, che, ricevuti i presidenti delle Camere, concorda con

---

<sup>455</sup> A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, Bologna, il Mulino, p. 872.

<sup>456</sup> Cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, p. 32, che a loro volta richiamano D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Egea/Università Bocconi, 2012.

essi la necessità di approvare le leggi di stabilità e di bilancio per il 2011 prima di procedere ad affrontare l'esame della crisi politica, calendarizzando quindi la votazione di fiducia in un momento successivo a quella sulla legge di stabilità. Rinviata la votazione al 14 dicembre, il Governo si vede confermare la fiducia parlamentare con uno scarto di soli 3 voti e i voti determinanti di un neonato gruppo parlamentare formato da deputati dell'opposizione, quello dei Responsabili<sup>457</sup>. A partire da tale momento, il IV governo Berlusconi può contare sull'appoggio di una maggioranza soltanto relativa di deputati, vedendo minata la capacità di portare avanti senza intoppi il programma politico in Parlamento. Al delicato contesto politico, si aggiungono, inoltre, le vicende giudiziarie coinvolgenti Silvio Berlusconi, che rendono ancora più aspro il confronto politico con le opposizioni.

Alle difficoltà di carattere politico-parlamentare del governo si affianca, nel 2011, una schiacciante perdita di credibilità dell'Italia sul fronte economico-finanziario<sup>458</sup>. Sotto questo profilo, è considerata determinante per la crisi di governo la lettera sottoscritta in data 5 agosto 2011 da Jean-Claude Trichet e Mario Draghi, contenente le richieste della BCE al Governo italiano per risollevare l'economia<sup>459</sup>. Infatti, a partire da tale momento, l'attività principale del Governo in carica si concentra sul tentativo di attuare le riforme strutturali che l'Europa chiede all'Italia. Sono mesi durante i quali nei quotidiani non si legge che di *spread*, di *ultimatum* dell'Europa all'Italia, di un Governo che cerca affannosamente compromessi all'interno della propria maggioranza per attuare le riforme più urgenti (prima tra tutte, quella delle pensioni).

Volendo ricostruire le tappe più indicative della perdita di coesione della maggioranza nell'ultima fase di vita del Governo, si possono ricordare i seguenti avvenimenti.

In data martedì 11 ottobre 2011 alla Camera dei Deputati viene bocciato l'art. 1 del rendiconto generale dello Stato, con 290 voti a favore e 290 contro. Lo sbilanciamento viene giustificato con l'assenza di alcuni deputati impegnati in missione e la sconfitta fatta passare in sordina, considerata dal Pdl alla stregua di un incidente di percorso: "è soltanto un problema tecnico, non ci sono motivazioni politiche in questo voto", dichiara Silvio Berlusconi<sup>460</sup>. A tali dichiarazioni

---

<sup>457</sup> Cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, pp. 37-38, che ricordano l'espresso richiamo fatto da Napolitano al precedente del 1994, allorché Scalfaro suggerì che il chiarimento sulla crisi del governo Berlusconi venisse preceduto dall'approvazione della legge finanziaria. Per il resoconto degli avvenimenti di quei giorni, cfr. anche C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXX, n. 4, dicembre 2010, Bologna, Il Mulino, p. 924; e C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXI, n. 1, marzo 2011, Bologna, Il Mulino, p. 231.

<sup>458</sup> Cfr. M. Olivetti, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *il Mulino* n.2/12, Bologna, il Mulino, pp. 233-241.

<sup>459</sup> Le prime righe della lettera sono indicative della tragica urgenza dell'intervento richiesto al Governo italiano: "Caro Primo Ministro, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 4 Agosto ha discusso la situazione nei mercati dei titoli di Stato italiani. Il Consiglio direttivo ritiene che sia necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori". Il testo integrale della lettera è riportato nel "Sole24Ore" del 29 settembre 2011, *Il testo della lettera della Bce al Governo italiano*.

<sup>460</sup> Cfr. Paola Di Caro, *Berlusconi: chiederò la fiducia. Ira su Tremonti e il Senaturo*, Corriere della Sera del 12 ottobre 2011.

l'opposizione contrattacca con una strategia comune di protesta, dichiarando che non si sarebbe presentata in aula per il dibattito sulla votazione di fiducia sul rendiconto annunciata dal Pdl e che avrebbe partecipato soltanto alla votazione per la sfiducia<sup>461</sup>. Già in questa fase si rivela importante il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, il quale, subito dopo la bocciatura del rendiconto, diffonde due comunicati a breve distanza uno dall'altro: nel primo esorta il *premier* a verificare l'effettiva permanenza di una maggioranza in Parlamento, nel secondo sollecita il Governo ad adottare le misure volte al risanamento economico. Conseguentemente, viene superato dai fatti il dibattito sorto in merito alla necessità di dimissioni del Governo<sup>462</sup>.

A partire dalla seconda metà di ottobre, si riscontra una crescente frammentazione in seno al Pdl. Cominciano a delinearsi tre possibili scenari, rifiutati tuttavia dall'allora *premier* Silvio Berlusconi: un governo di emergenza (guidato da R. Schifani, da G. Letta o, meno probabilmente, da A. Alfano) in grado di mantenere la coesione all'interno della maggioranza, un governo tecnico guidato da M. Monti (soluzione appoggiata da PD e Udc) o l'indizione di elezioni anticipate<sup>463</sup>. L'andamento e la gestione della crisi politica stimolano le considerazioni dei costituzionalisti, alcuni dei quali temono di incorrere in una forzatura della Costituzione laddove si attribuisca al Presidente della Repubblica un ruolo di "supplenza politica all'impotenza dei politici"<sup>464</sup>. Intanto, l'Unione Europea rincarà la dose, palesando la preoccupazione che il governo Berlusconi non sia in grado di attuare le riforme necessarie all'Italia per uscire dalla crisi. Per far fronte a tali pressioni, si discute della riforma delle pensioni, su cui Berlusconi riesce a trovare un accordo con la Lega, inizialmente contraria. Nonostante questa lieve apertura, aumenta il numero di membri del Pdl che

---

<sup>461</sup> Cfr. Annalisa Cuzzocrea, "Via dall'Aula quando parla il premier, non saremo complici della paralisi", la Repubblica del 13 ottobre 2011.

<sup>462</sup> Cfr. Francesco Verderami, *Un incidente. Con Complotto. E il Cavaliere: alle urne nel 2012*, Corriere della Sera del 12 ottobre 2011; Amedeo La Mattina, *Il Cavaliere oggi è ottimista. "Grazie al Quirinale". E oggi sfida Tremonti*, La Stampa del 13 ottobre 2011; Eugenio Scalfari, *Ma il Governo è morto tre giorni fa*, la Repubblica del 14 ottobre 2011. Sulla necessità di attenersi al dettato costituzionale e i rischi di dare spazio a una "repubblica presidenziale" cfr. Gaetano Azzariti, *Il berlusconismo e i rischi dei neocostituzionalisti*, il Manifesto del 26 ottobre 2011.

<sup>463</sup> Cfr., tra gli altri, Alberto D'Argenio-Rodolfo Sala, *L'affondo di Bossi: "Restino fuori così abbiamo risolto il problema"*, la Repubblica del 13 ottobre 2011; Paola Di Caro, *Cene e strategie per evitare le urne. Spunta l'idea di un governo Schifani*, il Corriere della Sera del 20 ottobre 2011; Scajola torna alla carica con Verdini. *La proposta è quella di lasciare la guida di Palazzo Chigi a Letta*, la Discussione del 21 ottobre 2011; Carlo Bertini, *Casini: nessun aiuto a Berlusconi, dall'Udc solo voti aggiuntivi*, La Stampa del 25 ottobre 2011; Lina Palmerini, *Pd e Udc: serve un tecnico. No a un esecutivo Schifani*, Il Sole24Ore del 25 ottobre 2011; Giovanna Casadio, *Casini taglia la strada a un tentativo Letta. "Niente sostegno a governi di centrodestra"*, la Repubblica del 26 ottobre 2011; Emanuele Macaluso, *Dopo Cav? Le soluzioni in campo*, il Riformista del 3 novembre 2011; Carlo Fusi, *I possibili scenari per la crisi. Governo d'emergenza o voto*, Il Messaggero del 9 novembre 2011.

<sup>464</sup> Michele Ainis, *I rischi di forzare la Costituzione*, Corriere della Sera del 27 ottobre 2011. Della stessa opinione è anche Gaetano Azzariti, *cit.* Di altro avviso sembra essere Francesco Clementi, il quale, sulla base del presupposto che il testo costituzionale delinea una figura del Presidente elastica e flessibile, ritiene che sia opportuno "analizzare i comportamenti del Presidente della Repubblica alla luce delle dinamiche proprie della forma di governo" e che "alla luce di questo paradigma, le recenti scelte compiute dal nostro Presidente della Repubblica si mostrano non soltanto adeguate in difesa dell'interesse generale del Paese di fronte all'aggravarsi della crisi, quanto [...] conformi al testo costituzionale" (Francesco Clementi, *Il Colle protagonista nel solco costituzionale*, Il Sole24Ore del 15 novembre 2011).

prendono le distanze dalla linea politica governativa: l'Esecutivo è costretto ad accettare tutte le proposte di emendamenti dell'opposizione se vuole giungere all'approvazione dei provvedimenti.

In questo contesto, si colloca nuovamente l'intervento del Presidente della Repubblica nella gestione della crisi politica e economica. Giorgio Napolitano sin dal mese di settembre aveva invitato il Governo ad affrontare in maniera decisiva i problemi economici del Paese e, in un comunicato del 19 ottobre, aveva denunciato il mancato raggiungimento della coesione politica auspicata. Da ultimo, in una nota diffusa la sera del 1° novembre, sottolinea ulteriormente la necessità di una “nuova prospettiva di larga condivisione” e di un cambiamento di prospettiva delle forze politiche volti al rispetto degli impegni europei, fino a quel momento rimasti soltanto nella lettera di intenti<sup>465</sup>. Al fine di sondare gli umori, il Presidente dapprima incontra i *leader* politici e poi prende contatti con le autorità istituzionali, monetarie ed europee. Tali attività sono state ribattezzate “consultazioni informali” e hanno rappresentato un'anomalia rispetto alla prassi, che vede lo svolgimento delle consultazioni soltanto in un momento successivo all'annuncio delle dimissioni del Governo uscente (o alle elezioni). Si parla già di “governo del Presidente”<sup>466</sup>.

In data 8 novembre il rendiconto viene approvato alla Camera con soli 308 voti (la maggioranza assoluta sarebbe stata di 316). In 321 non votano, pur essendo presenti in aula: è stata la strategia – preannunciata – di Pd, UdC, IdV e di alcuni dissidenti del Pdl. In seguito all'esito della votazione Berlusconi incontra il Capo dello Stato per un confronto. Successivamente, il Quirinale diffonde un comunicato che rende note le avvenute dimissioni del *premier*, da considerarsi effettive dopo l'approvazione della legge di stabilità, contenente alcune misure chieste dall'Europa.

Il 9 novembre il presidente Napolitano, avvalendosi della facoltà conferitagli dall'art. 59 della Costituzione, nomina senatore a vita Mario Monti, che – professore, economista ed ex commissario europeo (prima designato dal governo Berlusconi, poi riconfermato dal governo D'Alema I) – è personalità stimata e conosciuta all'estero, ma estranea al circuito politico interno. Alla nomina fa seguito l'annuncio di Napolitano dell'apertura formale della crisi di governo e del conseguente avvio delle consultazioni per valutare la possibilità di formare un governo tecnico in grado di godere di un ampio consenso tra le forze politiche. Non a caso, nella nomina a senatore a vita di Mario Monti è stato immediatamente ravvisato da studiosi e giornalisti l'intento di aumentare la connotazione politica del governo tecnico che egli avrebbe presumibilmente guidato. In

---

<sup>465</sup> Cfr. C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXII, n. 1, marzo 2012, Bologna, Il Mulino, p. 189. Il testo della nota diffusa dal Quirinale è riportato integralmente su il Riformista del 2 novembre 2011.

<sup>466</sup> Cfr. Marzio Breda, *L'incontro al Colle e l'ombra del cambio*, Corriere della Sera del 25 ottobre 2011; Paolo Cacace, *Il Colle avvia le pre-consultazioni*, Il Messaggero del 25 ottobre 2011; Marzio Breda, *Da oggi giro di consultazioni al Quirinale: Napolitano tenta l'ultima mediazione*, Corriere della Sera del 2 novembre 2011; Claudio Tito, *Le consultazioni informali del Colle*, la Repubblica del 2 novembre 2011; Goffredo De Marchis, *Il Colle non vuole forzature ma si prepara al dopo-Silvio. Spunta il governo del presidente*, la Repubblica del 3 novembre 2011.



conseguenza a tali avvenimenti, sorgono polemiche in merito all'opportunità dell'intervento del Presidente della Repubblica: infatti, parte della dottrina ne ha contestato l'eccessiva connotazione politica<sup>467</sup>. Inoltre, è stata da molti denunciata la presunta incongruenza che, in una forma di governo parlamentare, un governo tecnico avrebbe comportato. Infatti, si è sostenuto, un governo tecnico direttamente scelto dal Presidente della Repubblica senza una previa consultazione elettorale avrebbe comportato il mancato rispetto di uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: quello della sovranità del popolo. Tale critica appare destituita di fondamento per coloro che, come lo stesso presidente Napolitano, segnalano che qualunque tipo di governo assume la connotazione politica e la legittimazione di cui necessita nel momento in cui si presenta alle Camere e ne ottiene la fiducia, conformemente a quanto prescritto dall'art. 94 della Costituzione. Inoltre, in situazioni di grave crisi economica e politica, quali quella connotante la scena italiana nel 2011, “entrano legittimamente in azione i motori di riserva che gli ordinamenti possiedono, alterando la fisiologia del loro funzionamento”<sup>468</sup>. D'altronde la disciplina a maglie larghe della forma di governo contenuta nella Carta costituzionale, di cui si è scritto nella premessa, consente a Napolitano di agire “vincolato nei fini ma libero nei mezzi”, nel pieno rispetto delle regole formali e sostanziali prescritte dal dettato costituzionale<sup>469</sup>.

Il 12 novembre la legge di stabilità viene approvata. Seguono le dimissioni del Presidente del Consiglio. Successivamente, il senatore Mario Monti dà il via a una serie di incontri con i *leader* della potenziale maggioranza che lo avrebbe sostenuto in Parlamento (S. Berlusconi, P. Bersani, G. Fini, P. Casini, F. Rutelli). Tale attività si è rivelata insolita, svolgendosi in una fase prodromica e non successiva al conferimento dell'incarico. La ragione di tale discontinuità rispetto alla prassi è probabilmente la situazione di emergenza che rende necessaria un'accelerazione dei tempi.

Seguono, in data 13 novembre, le consultazioni del Presidente della Repubblica, il conferimento dell'incarico di formazione del nuovo governo al senatore Mario Monti e l'accettazione di quest'ultimo con riserva. Tutte le forze politiche principali (Pdl, Pd, UdC, IdV), tranne la Lega, dichiarano sostegno al governo Monti. Giorgio Napolitano, in una lettera a Il Messaggero, spiega le ragioni della propria scelta, volta a “evitare un precipitoso ricorso a elezioni anticipate e quindi un vuoto di governo” e a “dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige”<sup>470</sup>. Il Governo si presenta quindi quale governo di scopo, il cui obiettivo consiste nel condurre l'Italia nel percorso di

---

<sup>467</sup> Cfr., ad esempio, l'intervista di Elisabetta Reguitti ad Antonio D'Andrea, “*Quirinale troppo politico*”, il Fatto Quotidiano del 13 novembre 2011.

<sup>468</sup> M. Olivetti, *op. cit.*, 2012, p. 240.

<sup>469</sup> Cfr. Francesco Clementi, *L'eccezione necessaria e l'opportunità per le riforme*, Il Sole 24 Ore del 21 dicembre 2011.

<sup>470</sup> Giorgio Napolitano, *Il tempo della responsabilità*, Il Messaggero del 14 novembre 2011.

risanamento economico e il Parlamento al termine della legislatura, affinché le forze politiche si possano dedicare all'approvazione delle riforme istituzionali.

Nei giorni successivi si scatena il toto-ministri. Allo scopo di rafforzare il legame tra l'esecutivo dei tecnici e il Parlamento, Monti prende inizialmente in considerazione l'ipotesi dell'inserimento nella compagine governativa di alcuni esponenti dei principali partiti. Tuttavia, Pdl e Pd respingono tale soluzione. Anche in questo caso occorre in aiuto il presidente Napolitano, il quale, mediante un suo plenipotenziario, incontra Angelino Alfano ed Enrico Letta per convincerli circa l'inserimento di soggetti politici nella compagine governativa. Tuttavia, il tentativo sortisce esito negativo, ad accentuare la totale assenza di partecipazione delle forze politiche all'elaborazione dei provvedimenti di natura economica, che si palesa peraltro anche nella mancanza di contributo alla determinazione del programma di governo.

Il giorno 16 novembre il presidente Napolitano accetta le dimissioni di Silvio Berlusconi. Seguono l'accettazione dell'incarico e la nomina di Mario Monti a Presidente del Consiglio e, dopo un lungo colloquio tra Mario Monti e Giorgio Napolitano, che lascia intendere una collaborazione di quest'ultimo alla scelta, la nomina dei ministri. Il giorno stesso, Mario Monti e i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica e Napolitano nomina a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri, il presidente di sezione del Consiglio di Stato, Antonio Catricalà. Infine, si svolge a Palazzo Chigi il primo Consiglio dei Ministri.

Tra il 17 e il 18 novembre l'Esecutivo si presenta alle Camere come "Governo di impegno nazionale", avente "il compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali fondandole sul senso dello Stato"<sup>471</sup>. Alla Camera, Mario Monti si limita a depositare le dichiarazioni programmatiche redatte per punti, senza aggiungere ulteriori considerazioni di merito, in quanto "la prassi invalsa negli ultimi anni prevede semplicemente la consegna del testo"<sup>472</sup>. Alle critiche mosse, in sede di dibattito parlamentare, alla scarsa incisività delle dichiarazioni programmatiche, Monti replica che la scelta dell'Esecutivo è quella di concentrarsi, in sede di presentazione, sulla "essenza" e sulla "missione" del Governo, chiarendo che "ciascuno dei ministri avrà poi modo [...], nelle rispettive Commissioni parlamentari, di interagire e, soprattutto, di ascoltare [...] per mettere bene a fuoco [...] il da farsi"<sup>473</sup>. L'assenza di un programma di governo dettagliato è riscontrata anche da parte

---

<sup>471</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 550 del 17 novembre 2011, p. 4 ([www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it)).

<sup>472</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 550 del 17 novembre 2011, p. 2 ([www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it)).

<sup>473</sup> Cfr. Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 551 del 18 novembre 2011, p. 29 ([www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it)).

della dottrina, che ravvisa “un mandato in bianco, determinato *in toto* dall’emergenza economico-finanziaria”<sup>474</sup>.

Il Governo riceve la fiducia delle Camere con numeri molto elevati: 281 voti a favore al Senato (dove si sono contati 0 astensioni e 25 voti contrari) e 556 alla Camera (dove si sono contati 0 astensioni e 61 voti contrari). Dalle dichiarazioni di voto emerge che il sostegno al Governo è stato accordato, tanto al Senato quanto alla Camera, da tutti i gruppi parlamentari, con la sola eccezione della Lega Nord<sup>475</sup>. Si presenta fin da subito, quindi, come “un Esecutivo di grande coalizione”, che può contare sulla fiducia di tre grandi forze politiche, fino a quel momento rimaste su posizioni contrapposte: Pd, Pdl e Udc.

Soltanto in data 28 novembre viene definitivamente completata la composizione dell’Esecutivo, con la nomina dei sottosegretari, dei viceministri e, previa sollecitazione del presidente Napolitano, del ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione. Anche la tempistica si pone in discontinuità con la prassi, che vedrebbe la nomina dei sottosegretari verificarsi in un momento antecedente alla presentazione del Governo alla Camere. Inoltre, come è stato riscontrato dai quotidiani, si è verificato il paradosso per cui un governo costituito nel giro di soli tre giorni ha richiesto ulteriori dieci giorni per l’integrazione della sua compagine. Il governo Monti è composto da soli diciotto ministri, di cui sei senza portafoglio: un numero inferiore rispetto a quello dei governi precedenti (in particolare, si ricordino i ventiquattro ministri del governo Berlusconi IV, i ventisei ministri del governo Prodi II e, con riguardo ai precedenti “governi tecnici”, i venti ministri del governo Dini e i ventiquattro ministri del governo Ciampi). L’incarico di ministro dell’Economia e delle Finanze è ricoperto dallo stesso Monti (fino all’11 luglio 2012, data in cui Vittorio Umberto Grilli gli subentrerà in questo incarico).

A quasi un anno dall’insediamento del governo Monti, nel mese di ottobre, cominciano a manifestarsi i primi malumori. Il 27 ottobre, in occasione di una conferenza stampa, Silvio Berlusconi paventa l’ipotesi di togliere il proprio appoggio al governo Monti. Intanto, il Governo perde consenso presso i cittadini e le imprese, che, dopo una prima fase di entusiasmo e fiducia, si sentono schiacciati dalla mole di tassazione che i provvedimenti adottati hanno imposto (per tutti, si rammentino la riforma delle pensioni, l’introduzione dell’IMU, l’aumento dell’IVA): essi subiscono il rigore ma non vedono la crescita e l’equità. Inoltre, la scadenza della legislatura si avvicina e si manifestano preoccupazioni in merito alla persistente frammentazione delle forze politiche e alla mancata approvazione di una nuova legge elettorale. La constatazione della perdurante instabilità

---

<sup>474</sup> Cfr. M. Olivetti, 2012, *op. cit.*, pp. 235-236. Vi è anche chi ha parlato, in proposito, di “una fiducia data...sulla fiducia” (T.E. Frosini, *Anatomia e anomalie di un governo tecnico*, in *Rassegna Parlamentare* n. 3/2012, ISLE, p. 619).

<sup>475</sup> Cfr. Scheda della seduta n. 637 del 17 novembre 2011 ([www.leg16.senato.it](http://www.leg16.senato.it)) e Resoconto Sommario dell’Assemblea della Camera, seduta n. 551 del 18 novembre 2011 ([www.leg16.camera.it](http://www.leg16.camera.it)).

politica aveva indotto Monti, in visita a New York alla fine di settembre, a dichiarare di essere disponibile a guidare un eventuale Governo Monti-*bis*, nel caso in cui dopo le elezioni se ne fosse ravvisata la necessità.

Nel mese di novembre, in un contesto di fermento e dibattito sulle vicine consultazioni elettorali, si discute della possibilità, appoggiata da varie forze politiche (in particolare, Pdl e Udc) di scioglimento anticipato delle Camere. In merito, si rivela lungimirante l'opinione espressa da Augusto Barbera, il quale ha posto in rilievo le due conseguenze, poi effettivamente verificatesi, che lo scenario delle elezioni anticipate avrebbe determinato. In primo luogo, alcuni importanti provvedimenti prodotti dal governo Monti sarebbero rimasti inattuati. In secondo luogo, il compito di nominare il nuovo *premier* sarebbe ricaduto in capo al presidente uscente Napolitano: questa circostanza, a parere di Barbera, non avrebbe costituito alcun problema se non fosse stato che, stante la mancata modifica della legge elettorale, le elezioni probabilmente non avrebbero condotto a un risultato elettorale chiaro. In tal caso, si sarebbe determinata la necessità di una scelta discrezionale operata da un Presidente della Repubblica che si trova nell'ultima fase del suo settennato<sup>476</sup>.

In data 6 dicembre, il Consiglio dei Ministri approva lo schema di decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità dei condannati con sentenza definitiva. Silvio Berlusconi minaccia di togliere la fiducia e far cadere il Governo nel caso in cui fosse stato portato avanti tale provvedimento. In conseguenza di tale dichiarazione, lo *spread* sale. Il giorno stesso, in Senato, in sede di prima lettura del decreto Sviluppo 2.0, il Pdl si astiene dal voto. Nei giorni successivi, tale comportamento viene tenuto anche alla Camera, dove soltanto il 3,3% dei deputati del Pdl vota a favore della conversione. Comunque, il disegno di legge di conversione, su cui era stata posta la questione di fiducia, viene approvato.

Il giorno 7 dicembre, Angelino Alfano dichiara in aula che il Pdl ritiene conclusa l'esperienza del governo Monti e che il gruppo si considera disposto a esprimere voto favorevole solo sulla legge di stabilità. Essendo tale affermazione intesa come una sostanziale dichiarazione di sfiducia, Napolitano svolge alcuni colloqui con Alfano, Bersani, Casini e Monti, nel tentativo di raffreddare gli animi. Il Capo dello Stato chiede, infatti, di non vanificare il lavoro svolto dal Governo e di collaborare per una "ordinata, non precipitosa e non convulsa conclusione della legislatura e dell'esperienza del governo"<sup>477</sup>. Il giorno successivo, l'8 dicembre, Monti incontra il Capo dello Stato e annuncia la sua intenzione di dimettersi dopo aver verificato se fosse possibile

---

<sup>476</sup> Cfr. l'intervista rilasciata da Augusto Barbera a Carlo Fusi, *Barbera con il Quirinale: interpreta anche il pensiero dei cittadini*, Il Messaggero del 16 Novembre 2012.

<sup>477</sup> Cit. in Umberto Rosso, *Governo sull'orlo della crisi. Il Pdl non vota la fiducia. Il Colle: attenti o tutto a picco*, la Repubblica del 7 dicembre 2012.

l'approvazione in tempi brevi delle leggi di stabilità e di bilancio. Anche in tale occasione si rivela decisivo il ruolo di Napolitano, il quale “congela” momentaneamente la crisi nell'intento di assicurare l'adozione della legge di stabilità, similmente a quanto accaduto nel 2010 in occasione di una delle prime avvisaglie di frantumazione della maggioranza del governo Berlusconi.

Nei giorni successivi a tale annuncio, dai fronti europei e statunitensi giungono esortazioni al *premier* uscente a creare una propria lista da presentare alle elezioni nazionali. Anche l'Udc spinge in questa direzione, dichiarando il proprio appoggio a un'eventuale lista Monti. Il 13 dicembre Monti si reca, su invito, alla conferenza del Partito Popolare Europeo. In tale occasione i *leader* del Ppe dichiarano il loro sostegno all'azione governativa di Monti. Silvio Berlusconi ribadisce quanto asserito il giorno precedente, ossia la propria disponibilità ad appoggiare una candidatura di Monti quale *leader* di una coalizione di moderati di centro-destra<sup>478</sup>. In data 16 dicembre Monti incontra Napolitano per decidere il da farsi in merito al *pressing* delle forze politiche europee e moderate interne sulla creazione di una sua lista. Scoppiano intanto le polemiche sui quotidiani, che discutono dell'incandidabilità di Mario Monti, quale senatore a vita, a meno che questo non rinunci alla carica con un gesto ritenuto poco rispettoso nei confronti di Napolitano. Lo stesso Napolitano, a fine novembre, aveva tentato di tenere la figura di Monti al di fuori del circuito politico, dichiarando l'incandidabilità di un senatore a vita: "il senatore a vita Monti come si sa non si può candidare al Parlamento perché è già parlamentare (...) Quindi non può essere candidato di nessun partito e non può essere comunque in quanto persona candidato al Parlamento". Tale esternazione ha suscitato un dibattito: alcuni hanno ritenuto comunque ammissibile la candidatura di Monti alla presidenza del Consiglio, eventualmente previa consultazioni post-elettorali; altri, al contrario, hanno rinvenuto nella dichiarazione di Napolitano la volontà di escludere aprioristicamente qualunque eventualità di porre Monti a capo di una coalizione<sup>479</sup>. D'altra parte, il presidente Monti si sente chiamato a intervenire in una situazione che si rivela abbastanza confusa: ricevute dapprima dichiarazioni di sfiducia da parte di Alfano e Berlusconi, sono seguite affermazioni di sostegno da parte di varie cancellerie europee e degli USA e, subito dopo, una dichiarazione di rinnovato appoggio da parte di Berlusconi. Si profila, nel corso del colloquio con Napolitano, una terza via percorribile, alternativa sia all'ipotesi di una candidatura sia all'ipotesi di una definitiva uscita di scena: la redazione di una proposta “aperta”, contenente tanto le riforme avviate e da porre al termine quanto le riforme

---

<sup>478</sup> Cfr. Redazione de l'Unità, *Ppe vuole Monti. Berlusconi ripiega: anch'io*, l'Unità del 13 dicembre 2012; Francesco Bei, *L'altolà di Monti a Berlusconi: “Non sarò mai alleato con lui”*. *Ipotesi endorsement per i centristi*, la Repubblica del 15 dicembre 2012.

<sup>479</sup> Cfr. Leo Giunti, *Quale futuro per Mario Monti*, novembre 2012, Astrid; Sara Nicoli, *Napolitano “protegge” Monti dalla politica. Per mandarlo a palazzo Chigi. O al Colle*, Il Fatto Quotidiano del 22 novembre 2012; l'intervista a Massimo D'Alema di Roberto Zuccolini, *“Il premier contro chi lo sostiene? Sarebbe moralmente discutibile”*, Corriere della Sera del 14 dicembre 2012; *Berlusconi: la candidatura di Monti è immorale*, Libero del 23 dicembre 2012.

ritenute da Monti ancora necessarie per risollevare l'economia del Paese. Questa sorta di "programma di massima" sarebbe stato aperto a tutte le forze politiche.

Il giorno 21 dicembre, in seguito all'approvazione del disegno di legge di stabilità, Monti si dimette e Napolitano firma il decreto di scioglimento delle Camere. Si tengono il giorno successivo alcune consultazioni di Napolitano con i capigruppo di Camera e Senato.

In data 23 dicembre, in occasione della conferenza stampa di fine anno, Mario Monti tira le fila del lavoro svolto e fornisce un quadro della situazione politica ed economica italiana, da un lato, sottolineando l'importanza dello sforzo *tripartisan* effettuato delle forze politiche che per un anno hanno smesso di lottare tra loro per uscire dalla crisi economica, dall'altro lato, denunciando la mancanza di volontà di tutti i partiti di ridurre i costi della politica (riordino delle province, ecc.). Inoltre, rifiuta la proposta che gli era stata rivolta da Silvio Berlusconi di porsi a capo delle forze moderate di centro-destra e annuncia la pubblicazione su internet di un'agenda comune (la c.d. Agenda Monti), un contributo per una riflessione aperta cui chiunque avrebbe potuto collaborare. Infine, annuncia che avrebbe valutato un'eventuale candidatura alla *premiership* nel caso in cui forze politiche credibili avessero voluto adottare il suo programma.

La modalità con cui sono state condotte le dimissioni del Presidente del Consiglio ha suscitato molteplici polemiche. In questa fase, infatti, sono state riscontrate alcune discontinuità con la prassi – da alcuni qualificata come consuetudine costituzionale – dei precedenti governi, sia nell'assenza di un confronto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri prima dell'annuncio delle dimissioni sia, soprattutto, nella gestione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, *in primis*, è stato osservato che il governo Monti non è stato sfiduciato in senso tecnico, avendo ricevuto una dichiarazione di sfiducia di tipo politico che non si è sostanziata in una mozione di sfiducia (crisi parlamentare). *In secundis*, si è sostenuto che il Presidente del Consiglio, una volta pre-annunciata l'intenzione di dimettersi, avrebbe dovuto lasciare la parola al Parlamento (realizzando la c.d. "parlamentarizzazione" della crisi). In alternativa, il Capo dello Stato avrebbe dovuto prescrivere al Governo di presentarsi alle Camere, in quanto "nessuna privata conversazione del presidente del Consiglio con il Presidente della Repubblica, e di questi con i capi dei partiti, può sostituire il dibattito parlamentare"<sup>480</sup>. Secondo questa linea di pensiero, il comportamento di Monti avrebbe sostanziato uno scavalco del Parlamento e una violazione delle convenzioni costituzionali che prescriverebbero un rinvio alle Camere da svolgersi prima dell'accettazione delle dimissioni<sup>481</sup>. In merito, come è emerso nel corso della trattazione, la dottrina costituzionalistica prevalente insegna che le crisi si dicono parlamentari quando caratterizzate dalla sconfitta del Governo in sede di voto sulla fiducia: non avendo rilievo

---

<sup>480</sup> Cfr. Marcello Pera, *Quirinale e Palazzo Chigi dimenticano la Costituzione*, Libero del 18 dicembre 2012.

<sup>481</sup> Cfr. Paolo Becchi, *Procedura forzata. Costituzione a pezzi*, Il Secolo XIX del 23 dicembre 2012.

costituzionalistico la caratterizzazione alla stregua di “crisi quasi parlamentare”<sup>482</sup> del dibattito parlamentare su comunicazioni governative volte a sondare la permanenza del sostegno della maggioranza parlamentare – prassi invalsa nel corso della presidenza di Pertini - tutte le altre crisi di governo sono da ritenersi extra-parlamentari. Come è stato osservato, infatti, il dibattito parlamentare collocato tra il verificarsi dei presupposti della crisi e l’atto formale di dimissioni del Governo non implica un mutamento della natura della crisi (non essendoci una votazione di fiducia, essa rimane di natura extra-parlamentare), ma quanto meno realizza un maggiore coinvolgimento del Parlamento e un’assunzione di responsabilità delle forze politiche<sup>483</sup>. Seguendo questa impostazione, le critiche all’operato di Napolitano di cui appaiono destituite di ogni fondamento, dal momento che - nonostante alcuni abbiano sostenuto il contrario<sup>484</sup> - le dimissioni del governo Monti sono riconducibili alla tipologia della crisi extra-parlamentare, assai frequente in Italia, che si realizza in caso di sostanziale perdita di fiducia e di sostegno dei soggetti appartenenti alla maggioranza parlamentare (nel caso di specie, del Pdl). In tal caso, la Costituzione nulla prescrive in merito alla necessità di presentazione del Governo dimissionario alle Camere, lasciando ampi margini di manovra al governo uscente e, soprattutto, al Presidente della Repubblica. Infatti, essendo la crisi di natura politica e non parlamentare, è compito del Presidente della Repubblica, ossia di colui che ha nominato il Presidente del Consiglio, valutare se accettare le dimissioni o procedere a un confronto in aula tra governo e Parlamento<sup>485</sup>. Dello stesso avviso sembra essere quella parte della dottrina che ritiene che “la esposizione davanti alle Camere delle ragioni della crisi può essere politicamente opportuna o costituire un gesto di omaggio al soggetto che ha espresso la fiducia, può anche essere sollecitata dal Presidente della Repubblica, ma non può né essere imposta (non vi è nessuna sanzione, se non quella politica, alla mancata presentazione in Parlamento), né essere spinta fino addirittura a ritenere che sia costituzionalmente obbligatorio un voto parlamentare negativo prima delle dimissioni (un argomento si ricava anche *ex art.* 94, comma 4, che, non imponendo un obbligo di dimissioni nel caso di voto contrario su una proposta del Governo, di certo comunque le permette e non le vieta, ben potendo da ciò il Governo ritenere inciso negativamente il rapporto fiduciario)”<sup>486</sup>. Tra l’altro, le stesse azioni del Capo dello Stato devono essere contestualizzate prendendo in considerazione gli strumenti offerti dal dettato costituzionale: “in mancanza di meccanismi di parlamentarizzazione ‘forte’ della gestione delle

---

<sup>482</sup> P. Armaroli, *L’ultima crisi della legislatura*, in *Quaderni Costituzionali*, 1983, il Mulino, Bologna, pp. 400 e 405, *cit.* da A. Baldassarre e C. Mezzanotte, 1985, *op. cit.*, nota 42, p. 247.

<sup>483</sup> Cfr. A. Vercesi, *op. cit.*, pp. 199 ss.

<sup>484</sup> Cfr. Paolo Becchi, *cit.*

<sup>485</sup> Cfr. intervista ad Andrea Morrone, “Monti può dimettersi senza riferire alle Camere”, La Stampa del 21 Dicembre 2012.

<sup>486</sup> B. Caravita, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012, pp. 108-109.

transizioni, quale quelli della sfiducia costruttiva e dell'obbligo di scioglimento in mancanza dell'elezione – entro un ristretto lasso temporale — di un nuovo Cancelliere, l'onere della gestione della crisi politica ricade tutto sul Presidente della Repubblica, il quale, di nuovo, nel verificare le condizioni di utilizzo del potere di scioglimento, non può che avere come proprio faro gli articoli 92, comma 2, che gli attribuisce il potere di nomina del Presidente del Consiglio, e 94, comma 1, che impone il raccordo fiduciario tra Governo e Parlamento<sup>487</sup>.

### 7.1.2.3. Dai tecnici alle “larghe intese”, *via* Napolitano-bis: i governi Letta e Renzi

In occasione delle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013, la vittoria della coalizione di centro-sinistra (Italia. Bene comune, guidata da Pierluigi Bersani) si realizza con uno scarto di pochi voti percentuali: il 29,55%, di cui il 25,42% realizzato dal Pd, contro il 29,18% del Pdl e il 25,55% del partito non coalizzato M5s. Alla Camera il centro-sinistra, grazie al premio di maggioranza, acquisisce quindi 340 seggi, la coalizione di centro-destra 124 seggi, il M5s 108 seggi e la coalizione centrista, Scelta civica, guidata da Mario Monti, 45 seggi (con il 10,56% dei voti). Tuttavia, il centro-sinistra non ha la maggioranza assoluta al Senato, dove conquista soltanto 113 seggi, contro i 116 detenuti dal centro-destra, i 54 del M5s e i 18 di Scelta civica.

Il 20 marzo, dopo l'elezione dei presidenti delle Camere e la formazione dei gruppi parlamentari, Giorgio Napolitano incarica Pierluigi Bersani di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare che consenta la formazione di un governo idoneo a ottenere la fiducia in Aula: trattasi quindi di una sorta di “pre-incarico”. La già delicata situazione politica è aggravata dal rifiuto del primo partito in Italia (il M5s) di votare la fiducia a un governo estraneo al Movimento e dalla mancanza di volontà del Pd di formare un governo insieme con il Pdl. Nonostante gli innumerevoli incontri dell'incaricato Bersani non soltanto con le forze politiche, ma anche con le parti sociali e gli esponenti di varie categorie, si rivela impraticabile la formazione di un governo che goda del sostegno di una solida maggioranza in entrambe le Camere.

Il Capo dello Stato, preso atto delle difficoltà, il 30 marzo giunge a una temporanea soluzione allo stallo nominando due gruppi di esperti (ribattezzati “i saggi”) – l'uno per le questioni economico-sociali, l'altro per quelle istituzionali – aventi un incarico a tempo, finalizzato a studiare la situazione italiana e a redigere “precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche”. Napolitano spiega le ragioni della propria scelta, chiarendo che, avvicinandosi la data dell'elezione di un nuovo Capo dello Stato, si restringono “le [...] possibilità di ulteriore iniziativa sul tema della formazione del governo”: il

---

<sup>487</sup> B. Caravita, *op. cit.*, p. 108.



tentativo è, quindi, di “concorrere almeno a creare condizioni più favorevoli allo scopo di sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili”<sup>488</sup>.

In data 18 aprile cominciano le votazioni per l’elezione del nuovo Capo dello Stato. Il Movimento5stelle, sulla base delle consultazioni effettuate online (cc.dd. “quirinarie”), sostiene la candidatura di Stefano Rodotà, annunciando che non sarebbe sceso a compromessi votando personalità diverse. Il Pd, con l’accordo del Pdl, propone inizialmente il nome di Franco Marini, che tuttavia non riesce a raggiungere il *quorum*. Ma anche in occasione dei successivi scrutini non si perviene al numero di voti necessario all’elezione. La sconfitta politica del Pd appare evidente quando, in occasione della quarta votazione, il candidato Romano Prodi, votato all’unanimità in una riunione di gruppo e concordato con Sel, ottiene soltanto 395 voti (101 in meno rispetto alla base politica che aveva dichiarato il proprio sostegno) dei 504 richiesti. La scottante sconfitta del candidato in pectore del Pd determina Bersani, in data 19 aprile, ad annunciare le proprie dimissioni dalla segreteria (al termine dell’elezione del Capo dello Stato, l’intera segreteria si dimetterà).

Bersani, Berlusconi e Monti, preso atto dell’*impasse*, chiedono a Giorgio Napolitano di accettare un nuovo mandato. Contrari a questa ipotesi si dicono, invece, Vendola e Grillo. Napolitano accetta e il 20 aprile viene eletto con 738 voti. Nel discorso di insediamento, egli spiega le ragioni che lo hanno spinto ad acconsentire a una ricandidatura e denuncia l’inconcludenza dei partiti politici: “non prevedevo di tornare in quest’aula per pronunciare un nuovo giuramento e messaggio da Presidente della Repubblica [...] E’ emerso [...] un drammatico allarme per il rischio ormai imminente di un avvatarsi del Parlamento in seduta comune nell’inconcludenza, nella impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell’elezione del Capo dello Stato. Di qui l’appello che ho ritenuto di non poter declinare [...] La rielezione, per un secondo mandato, del Presidente uscente, non si era mai verificata nella storia della Repubblica, pur non essendo esclusa dal dettato costituzionale, che in questo senso aveva lasciato - come si è significativamente notato - ‘schiusa una finestra per tempi eccezionali’ [...] Quanto è accaduto qui nei giorni scorsi ha rappresentato il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità [...] Tutte le forze politiche si prendano con realismo le loro responsabilità: era questa la posta implicita dell’appello rivoltomi due giorni or sono”<sup>489</sup>. Dal discorso del Presidente si evince in maniera chiara la condizione posta dallo stesso all’accettazione e permanenza dell’incarico: la cessazione immediata dei traccheggiamenti delle forze politiche e l’impegno da parte delle stesse ad approvare le riforme di cui l’Italia necessita. Il presupposto fondamentale del rispetto di tali impegni non può che sostanziarsi nel sostegno dei principali partiti a un governo.

---

<sup>488</sup> Giorgio Napolitano, dichiarazione del 30 marzo 2013, Palazzo del Quirinale (intervento disponibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>489</sup> Giorgio Napolitano, discorso di insediamento, 22 aprile 2013 (messaggio disponibile su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

Conseguentemente a tali avvenimenti, il 24 aprile, a due mesi dalle consultazioni elettorali, Napolitano affida l'incarico di formazione del nuovo governo a Enrico Letta, il quale accetta con riserva. Il giorno 28 aprile Letta e i suoi ventuno ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, dando vita a un Governo composto da esponenti di varie forze politiche: nove del Pd, cinque del Pdl, tre di Scelta civica. Inoltre, quattro sono nomi di alto profilo, anche a livello internazionale, come aveva auspicato Napolitano<sup>490</sup>. Per la prima volta, dunque, le forze politiche di destra e sinistra danno luogo, insieme, a un governo.

Il 29 aprile il governo Letta ottiene la fiducia alla Camera, con 453 voti a favore (Pd, Pdl, Scelta civica, Centro democratico e Svp), 153 voti contro (M5s e Sel) e 17 astensioni (Lega). Il 30 aprile la fiducia viene votata al Senato, con 233 voti favorevoli favore (Pd, Pdl, Scelta civica, Svp e il neo gruppo Grandi autonomie e libertà), 59 contrari (M5s e Sel) e 18 astensioni (Lega e due senatori di Gal)<sup>491</sup>. I voti a favore del conferimento della fiducia sono numericamente inferiori a quelli riscossi nel novembre 2011 dal governo Monti, il quale ottenne la fiducia con il voto favorevole di tutti i gruppi parlamentari, fatta eccezione per la Lega Nord, e nessuna astensione.

Dalla dichiarazione programmatica rilasciata da Enrico Letta alla Camera dei Deputati emerge la caratterizzazione dell'Esecutivo quale "temporaneo governo di servizio al paese": il Presidente del Consiglio, infatti, individua in 18 mesi la prima *dead line* delle forze politiche per l'approvazione delle principali riforme necessarie al Paese, lasciando trapelare, in linea con quanto dichiarato dal Presidente della Repubblica all'atto del giuramento, un avvertimento circa le proprie dimissioni nel caso in cui entro quel momento non sia stato avviato efficacemente il processo di riforma<sup>492</sup>.

L'individuazione dei sottosegretari, conclusasi nei giorni immediatamente successivi alla votazione di fiducia, non rimane esente da discussioni, dando adito a una vera e propria "caccia alle poltrone" da parte delle forze politiche. Sono quaranta i sottosegretari nominati, di cui dieci vice-ministri, cui si aggiungono i ministri, il premier e il sottosegretario alla presidenza del Consiglio: si raggiunge il numero massimo di componenti del governo prescritto dalla legge finanziaria del 2008<sup>493</sup>.

Sorge spontaneo tentare un parallelismo tra l'esperienza del governo Monti – un governo composto esclusivamente da tecnici, ma sostenuto da tutte le principali forze politiche – e il governo Letta - composto e sostenuto da esponenti di PD, Pdl e SC. Tuttavia, mentre il governo

---

<sup>490</sup> Cfr. Redazione Il Fatto Quotidiano del 27 aprile 2013, *Governo Letta, lista ministri: Alfano Interni, Esteri Bonino, Giustizia Cancellieri*.

<sup>491</sup> Cfr. Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico della seduta n. 10 del 29 aprile 2013, pp. 61 ss. ([www.camera.it](http://www.camera.it)) e Resoconto Stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 17 del 30 aprile 2013, p. 73 ([www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>492</sup> Per il testo integrale della dichiarazione programmatica cfr. Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico della seduta n. 10 del 29 aprile 2013, pp. 2 ss. ([www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>493</sup> Cfr. Redazione Il Sole24Ore del 2 maggio 2013, *Governo Letta al completo: tra i 30 sottosegretari (senza stipendio) Catricalà, Fassina, Miccichè*.

Monti è stato definito più volte come un governo di grande coalizione, a parere di chi scrive tale connotazione non è del tutto adeguata in questo caso. Mentre il governo Monti si qualifica come “governo tecnico” in senso stretto, composto da professionisti, professori universitari e alti funzionari, il governo Letta si presenta come il primo vero governo di coalizione, la cui compagine racchiude esponenti di forze politiche poste agli antipodi. Ancora: il governo Monti, pur presentandosi a tutti gli effetti come un “governo del Presidente”, fu anche fortemente voluto e appoggiato – almeno nei primi mesi - dalle forze politiche, in quanto rappresentava il baluardo dell’assenza di responsabilità delle stesse nell’adozione dei provvedimenti di carattere economico più scomodi volti a risanare l’economia. Il governo Letta nasce da un ineludibile impulso del Presidente della Repubblica, il quale “minaccia” di lasciare il Parlamento nella paralisi nel caso in cui le forze politiche non si dimostrino capaci di porre fine alla loro inconcludenza. Il vero direttore dei giochi è, ancora una volta, il Presidente Napolitano, che il giorno della Festa della Repubblica dichiara il necessario rispetto del termine dei 18 mesi indicato da Letta per l’attuazione delle riforme, attirando su di sé aspre critiche, *in primis* dal Movimento 5Stelle. Ulteriore sintomo del ruolo rivestito da Napolitano può essere rinvenuto nella convocazione da parte del Capo dello Stato degli esperti nominati da Enrico Letta per la riforma della Costituzione: sono stati ricevuti al Quirinale prima di cominciare i propri lavori.

Entrambi i governi menzionati potrebbero essere quindi qualificati come “governi del Presidente”, ma tale connotazione si esplica in maniera differente nelle due esperienze, essendo le stesse circostanze che hanno condotto al loro insediamento molto diverse. A ben vedere, infatti, nel caso del governo Monti è stata una crisi di governo, sommata a una crisi economica la cui soluzione era ormai divenuta imprescindibile, a determinare le scelte, comunque condivise dalla maggioranza dalle forze politiche, del Capo dello Stato. Al contrario, il governo Letta nasce da una crisi non di governo, ma della politica in senso più ampio, identificando conseguentemente nel presidente Napolitano la sola persona in grado di avviare e guidare un percorso risolutivo. Paradossalmente, quindi, si è venuta a creare una situazione per cui un governo composto da politici presenta tutti i caratteri per essere considerato un governo più “presidenziale” di quanto non lo sia stato il governo di tecnici di Mario Monti.

Le particolarità dei recenti avvicendamenti della politica italiana non sono tuttavia finite. Infatti, le primarie organizzate dal Partito democratico nel dicembre del 2013 determinano il conferimento del ruolo di segretario nazionale di partito a Matteo Renzi. Nel gennaio del 2014, Renzi pubblica sul proprio sito web una piattaforma programmatica contenente varie proposte di riforma istituzionale, chiedendo l’adesione delle forze politiche interessate. In particolare, i progetti di riforma riguardano: legge elettorale (dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza 1 del

2014), riforma del titolo V della Costituzione, nonché superamento del bicameralismo perfetto e paritario mediante la creazione di un Senato delle Autonomie. L'esito di questa apertura a un percorso riformatore è il c.d. Patto del Nazareno, ossia un accordo raggiunto tra Matteo Renzi e Silvio Berlusconi in ordine all'attuazione delle riforme di cui sopra. Di lì a poco, il cambio di *leadership* e di maggioranza all'interno della direzione del partito porta all'approvazione di un documento (con 136 voti a favore e 16 contrari) in base al quale si chiede la sostituzione di Enrico Letta con Matteo Renzi alla presidenza del Consiglio. Il 18 febbraio Enrico Letta si dimette e, dopo un breve giro di consultazioni, Giorgio Napolitano conferisce l'incarico a Matteo Renzi.

Il nuovo Presidente del Consiglio forma quindi un governo di coalizione, composto da Pd, Udc, Nuovo centro destra (frutto della scissione del Pdl intervenuta nel 2013), Democrazia solidale, Scelta civica, Popolari per l'Italia, Partito socialista italiano e tre ministri indipendenti. Il 25 febbraio 2014 il Governo ottiene la fiducia delle Camere, presentando un fitto scadenziario di riforme strutturali (dalla riforma della giustizia, a quella del lavoro, a quella della semplificazione della pubblica amministrazione, a quelle costituzionali-istituzionali, e così via), con 169 voti favorevoli e 139 contrari al Senato e 378 voti favorevoli, 220 contrari e 1 astenuto alla Camera.

In merito all'esperienza governativa di Matteo Renzi, tuttora in corso, ci si limita a rilevare l'impulso dato alle riforme istituzionali. In particolare, sono oggi in corso di approvazione in Parlamento tanto un progetto di riforma elettorale (c.d. "Italicum"), quanto un progetto di riforma costituzionale, che include: superamento del bicameralismo perfetto; modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica; soppressione delle province; riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni; soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Il 31 dicembre del 2014, in occasione del tradizionale discorso di fine anno, Giorgio Napolitano annuncia la propria decisione di dimettersi dall'incarico, con le seguenti parole: "personalmente resto convinto che la disponibilità richiestami e offerta nell'aprile 2013, in un momento di grave sbandamento e difficoltà post-elettorale, sia risultata un passaggio determinante per dare un governo all'Italia, rendere possibile l'avvio della nuova legislatura e favorire un confronto più costruttivo tra opposti schieramenti politici. Ma è positivo che ora si torni, per un aspetto così rilevante, alla normalità costituzionale, ovvero alla regolarità dei tempi di vita delle istituzioni, compresa la Presidenza della Repubblica".

Gli succederà Sergio Mattarella<sup>494</sup>, eletto al quarto scrutinio con 665 voti il 31 gennaio 2015, secondo la scelta strategica del Pd di consegnare scheda bianca alle prime tre tornate. Il candidato

---

<sup>494</sup> Sergio Mattarella nasce a Palermo il 23 luglio 1941. Laureato in Giurisprudenza nel 1964 all'Università "La Sapienza" di Roma, ha insegnato diritto parlamentare presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Palermo fino al 1983, anno in cui è stato collocato in aspettativa perché eletto deputato per la Dc. Viene rieletto fino al 2008, quando decide di non ricandidarsi. E', nel 1993, primo firmatario della legge elettorale introduttiva del sistema maggioritario ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

democristiano riceve un consenso di natura trasversale inizialmente inaspettato: non soltanto viene sostenuto dal Pd, che in questa occasione vede temporaneamente ricompattati i propri ranghi, ma anche da Ncd e da parte dei grandi elettori di Forza Italia, creando peraltro una spaccatura interna al partito (Silvio Berlusconi aveva infatti dato indicazione di votare scheda bianca anche al quarto scrutinio).

### 7.1.3. *La presidenza di Giorgio Napolitano: compatibilità con la forma di governo parlamentare?*

La presidenza di Giorgio Napolitano si presta a svariati profili di analisi: essa si caratterizza per un utilizzo progressivamente sempre più esteso delle funzioni presidenziali e si colloca, dal punto di vista temporale, nella fase immediatamente successiva alla riforma elettorale del 2005, nonché in una congiuntura poco favorevole tanto dal punto di vista economico quanto dal punto di vista politico. Trattasi di una presidenza connotata da forti novità sin dalle premesse, da cui non si può prescindere nella valutazione dell'esercizio delle prerogative presidenziali<sup>495</sup>.

Circoscrivendo l'analisi a quanto di stretta pertinenza del presente lavoro, l'esame del ruolo rivestito da Giorgio Napolitano deve necessariamente partire dalla seguente considerazione: in una prima fase, si assiste a ciò che sembra essere una stabilizzazione della tendenza bi-polarizzante che la svolta maggioritaria del sistema elettorale intendeva dare al sistema partitico. Tuttavia, a partire dalla crisi del governo Berlusconi, si palesa il totale fallimento della formula politico-elettorale successiva all'entrata in vigore della legge Calderoli<sup>496</sup>. Questi fattori determinano, peraltro, per la prima volta nella storia repubblicana, il rinnovo del mandato presidenziale, nonché l'impegno di Napolitano a cercare di farsi garante di una stabilità politica che consenta l'approvazione delle

---

<sup>495</sup> La presidenza di Napolitano presenta vari profili di interesse. Innanzi tutto, si connota anche per una rigida difesa dell'istituzione presidenziale, che si manifesta in svariate occasioni. Si ricordino, ad esempio, i molteplici richiami ai governi circa l'utilizzo conforme a costituzione della decretazione d'urgenza e il connesso potere presidenziale di emanazione prima e promulgazione poi; ancora, sotto altro profilo, il conflitto di attribuzione sollevato dal Capo dello Stato nei confronti della Procura di Palermo, che sfocia nella sentenza 1 del 2013, con cui la Consulta sancisce il divieto di intercettazione delle conversazioni telefoniche del Capo dello Stato (cfr. D. Galliani, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 73 ss.; A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e quale rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 44-45). Sulla partecipazione presidenziale all'attività di produzione normativa cfr., diffusamente, G. Scaccia, *op. cit.*, pp. 98 ss. Sulla sent. 1 del 2013, cfr., per tutti, T.F. Giupponi, *Il conflitto tra Presidenza della Repubblica e procura di Palermo: problematiche costituzionali in tema di inviolabilità del Capo dello Stato*, in *Amicus Curiae* 2012 (Il Presidente intercettato), pp. 1 ss.

Per completezza, si segnala anche l'attivismo di Napolitano nella politica estera, che si manifesta in particolare in occasione della fase prodromica alla partecipazione dell'Italia alla guerra in Libia (cfr. G. Scaccia, *op. cit.*, pp. 101 ss.).

<sup>496</sup> E' stato in merito sottolineato che, nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica, da un lato, la modifica del sistema elettorale determina una riduzione del margine di discrezionalità del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione dei governi; dall'altro, la crisi dei partiti tradizionali ha generato una classe politica dall'endemica debolezza, connotata da un esacerbato conflitto politico e da fenomeni di transfughismo (c.d. "bipolarismo conflittuale"), che hanno contribuito al rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato come "risolutore nei momenti di crisi politica" (V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, *op. cit.*, pp. 20 ss.).

riforme istituzionali<sup>497</sup>. Più specificatamente, come i suoi più recenti predecessori, il Capo dello Stato fa ampio ricorso all'utilizzo del potere di esternazione, alle tecniche di *moral suasion*, nonché a note, comunicati e colloqui informali per interagire con il diviso sistema partitico e promuovere il dialogo tra le forze politiche<sup>498</sup>. In merito, è stato osservato che, nonostante Napolitano “sia stato molto ‘politico’ e ‘interferente’ rispetto agli indirizzi di governo”, “per esercitare la sua ‘influenza’, raramente ha usato i suoi poteri formali”<sup>499</sup>.

Per quanto concerne la gestione delle crisi di governo e il procedimento di formazione dell'Esecutivo, sono molteplici le particolarità connotanti il *modus operandi* di Napolitano, dalle pre-consultazioni in occasione della formazione del governo Berlusconi nel 2008, che conducono all'accettazione dell'incarico senza riserva, alla calendarizzazione dei lavori parlamentari allo scopo di consentire una parlamentarizzazione della crisi di governo successiva all'approvazione della manovra economica. Invero, ai fini dell'analisi che si sta conducendo, sono principalmente due gli episodi meritevoli di particolare attenzione: la formazione del governo tecnico guidato da Mario Monti e il conferimento del pre-incarico a Pierluigi Bersani.

Per quanto riguarda il primo punto, giova prendere brevemente in considerazione i profili maggiormente caratterizzanti l'esperienza di governo di cui trattasi.

In primo luogo, si può facilmente constatare che l'opportunità del ricorso alla formula del “governo tecnico” piuttosto che alle elezioni politiche anticipate è stata determinata, con il consenso della maggioranza delle forze parlamentari, da un contesto particolarmente difficile di crisi politica ed economica, cui si connette una perdita di credibilità rispetto ai mercati internazionali ed europei<sup>500</sup>. Sotto questo profilo, il governo Monti è un “governo di emergenza” e “di scopo”, volto ad approvare provvedimenti di risanamento economico. Le forze politiche, d'altro canto, avrebbero dovuto occuparsi di trovare un accordo sulle riforme istituzionali.

Un secondo spunto di riflessione è rinvenibile nella composizione del governo, esclusivamente “tecnica”. Monti individua quali ministri personalità ricoprenti ruoli nei più alti vertici della burocrazia amministrativa: l'amministratore, il tecnico in senso più stringente, diviene con Monti responsabile politico. Inoltre, lo stesso *premier* si presenta come figura del tutto esulante dal circuito politico nazionale. In particolare, la scelta del Presidente della Repubblica ricade su un

---

<sup>497</sup> Di questo avviso sembra essere Gino Scaccia, che registra il passaggio da un “mandato di mediazione e garanzia” volto al “consolidamento del modello bipolare” a una funzione di “supplenza” del governo e delle opposizioni. Scaccia, inoltre, considera decisivi nell'evoluzione dell'esercizio delle funzioni presidenziali il consenso popolare e la credibilità internazionale maturati dopo i primi anni di mandato (G. Scaccia, *Il “settennato” Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 94-95).

<sup>498</sup> Cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *op. cit.*, pp. 302 ss. e 311 ss.

<sup>499</sup> A. D'Andrea, *op. cit.*, p. 44. Dello stesso avviso è, tra gli altri, D. Galliani, *op.cit.*, pp. 71-72, che pone l'accento sulla circostanza che, nonostante abbia fatto ricorso all'istituto del rinvio delle leggi soltanto una volta, Napolitano ha frequentemente organizzato colloqui con i vertici politici per proporre aggiustamenti ai testi in corso di approvazione.

<sup>500</sup> Sul punto si sofferma anche Federico Fornaro, *Ciampi '93. Quando i tecnici divennero politici*, in *Il Riformista* del 13 Novembre 2011.

economista, ossia una personalità idonea a riscuotere credibilità presso i cittadini, presso le forze politiche, ma soprattutto presso le istituzioni e i mercati internazionali e europei. A ben vedere, in merito alla politicità del Governo, si riscontra che questo, nato come “tecnico”, nel corso del mandato è divenuto sempre più politico (similmente a quanto avvenuto anche nel caso del governo Dini). Non a caso, Mario Monti, al termine del mandato, opta per la propria candidatura, sostenuto dalle forze centriste – sebbene tale soluzione non fosse auspicata da Napolitano. Sotto diverso profilo, come è stato osservato, i governi tecnici “sono sempre politici, dovendo reggersi su di una fiducia parlamentare espressa su di una mozione motivata; ciò impone necessariamente l’esplicitazione delle ragioni — che non possono che essere politiche — sottese alla espressione di fiducia [...] Se ciò rispetti o meno le precedenti indicazioni elettorali, non spetta e non può spettare al Presidente della Repubblica valutare [...] Saranno le forze politiche che scelgono in Parlamento una collocazione diversa da quella assunta davanti al corpo elettorale che si faranno carico della responsabilità politica di tale spostamento”<sup>501</sup>. Di diverso avviso sembra essere chi, invece, ravvisa nella formula del governo tecnico la carenza di un elemento fondamentale, connotante le forme di governo parlamentari: la doppia fiducia, “sostanzialmente elettorale e formalmente parlamentare”. Secondo i sostenitori di questa tesi, il governo tecnico si caratterizzerebbe in maniera opposta al tipico governo del regime parlamentare, non essendo espressione di un’indicazione elettorale né delle forze politiche rappresentative di partiti vincitori delle elezioni. In questo caso, viene sostenuto, la doppia fiducia è di altro tipo: presidenziale e parlamentare o, come nel caso dell’esperienza governativa di Monti, derivante “da un impulso esterno, ovvero economico ed europeo, avallato e fatto proprio dal Capo dello Stato e poi certificato con il voto di fiducia da una maggioranza parlamentare”<sup>502</sup>.

Un altro profilo meritevole di considerazione è relativo alla maggioranza che ha votato la mozione di fiducia. Il governo Monti, come si è detto, si è presentato come un governo di grande coalizione, sostenuto da una maggioranza parlamentare senza precedenti, composta dalle principali forze politiche presenti in Parlamento: Pd, Pdl e Udc.

L’ultimo rilievo riguarda le modalità con cui è terminata l’esperienza governativa di Monti. Come è stato evidenziato, una delle principali critiche mosse da (alcuni) costituzionalisti a Mario

---

<sup>501</sup> B. Caravita, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, Roma, Aracne, 2012, pp. 110-111.

<sup>502</sup> T.E. Frosini, *op. cit.*, 2012, pp. 621-622. Partendo da tale ricostruzione, Frosini conclude sostenendo la necessità che i governi tecnici rimangano in vita soltanto per un periodo di tempo molto limitato, volto al perseguimento dei soli obiettivi economici (cfr. T.E. Frosini, *cit.*, 2012, p. 624). L’importanza della connotazione politica della compagine governativa era, del resto, già stata sostenuta da Bruno Visentini, presidente del Partito repubblicano, il quale sottolineava l’impossibilità di ridurre le funzioni del politico a un mero assolvimento di funzioni tecniche (cfr. B. Visentini, *L’arte di governare*, in Corriere della Sera del 28 luglio 1974, *cit.* in F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, p. 6).

Monti è quella di aver rassegnato le dimissioni dall'incarico di Presidente del Consiglio senza un previo dibattito parlamentare. Inoltre, il Capo dello Stato procede allo scioglimento anticipato delle Camere. A ben vedere, in considerazione del sostanziale venir meno di una maggioranza politica in Parlamento e della prossimità della scadenza naturale della legislatura, lo scioglimento di Napolitano appare meno "presidenziale" di altri avvenuti in passato.

Vi è chi ha ravvisato, nel momento della storia repubblicana caratterizzato dal mandato di Monti, la fine della Seconda Repubblica e l'inizio di una "Repubblica presidenziale", frutto dell'incapacità delle formazioni politiche di affrontare la crisi economica e di riformarsi<sup>503</sup>. Come si spiegherà a breve, tale connotazione non sembra appropriata a chi scrive, poiché anche in passato si è fatto ricorso all'istituto del "governo del tecnico", senza che tale scelta abbia determinato un sostanziale mutamento della nostra forma di governo in senso presidenziale. Inoltre, non pare che l'avvenuta gestione "presidenziale" della crisi possa dirsi in contrasto con i paradigmi della forma di governo parlamentare italiana<sup>504</sup>. La riconducibilità dell'esperienza di Monti alla tipologia del "governo del Presidente" necessita, peraltro, di una precisazione. Infatti, allorché con tale nomenclatura si voglia far riferimento a una partecipazione superiore al normale del Presidente della Repubblica, il governo Monti può effettivamente essere fatto rientrare nella categoria di cui trattasi (si pensi, ad esempio, alla nomina a senatore a vita che precede l'incarico). Al contrario, i fautori della teoria secondo cui il "governo del Presidente" è quello caratterizzato dall'avvenuta nomina della compagine governativa senza che le consultazioni abbiano determinato la "ragionevole certezza" dell'effettiva esistenza di una maggioranza parlamentare disposta a sostenere l'esecutivo probabilmente non riporterebbero l'esperienza del governo Monti all'interno di tale categoria<sup>505</sup>.

Indipendentemente dal giudizio sulla presunta connotazione "presidenziale" dell'Esecutivo Monti, si può procedere a osservare quanto segue: a) il Governo è nato con il sostegno di quasi tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, non potendosi quindi rinvenire alcun difetto di legittimazione né alcun elemento che renda meno rilevante la sussistenza del rapporto fiduciario

---

<sup>503</sup> Cfr. I. Diamanti, in la Repubblica del 14 novembre 2011. Ancora, secondo P. Martelli "l'attuale sistema parlamentare italiano richiederebbe periodiche «iniezioni di presidenzialismo» [...] per poter reggere situazioni difficili in presenza di partiti che non discendono, come nelle altre democrazie, da storiche fratture sociali, ma derivano dal fantasioso marketing di qualche imprenditore politico o dalla fortuita scomposizione e ricomposizione di partiti morti" (P. Martelli, *Governo tecnico. Un passo verso il presidenzialismo?*, in il Mulino n.2/12, Bologna, il Mulino, p. 230). Di diverso avviso, seppure partendo dai medesimi presupposti, sono Lippolis e Salerno, che parlano di "Repubblica del presidente", intendendo con questa accezione non un superamento dei confini della forma di governo parlamentare, bensì un interventismo esercitato da Napolitano in virtù del delicato contesto politico-istituzionale, comunque compatibile con il dettato costituzionale in virtù dell'elasticità di quest'ultimo (cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, p. 10).

<sup>504</sup> Dello stesso avviso sono autorevoli costituzionalisti. Cfr., ad esempio, R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013, 7-19. Ancora, in un'ottica di valutazione complessiva del mandato di Napolitano, cfr. V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, pp. 175 ss.

<sup>505</sup> Cfr. B. Caravita, *op. cit.*, 2012, p. 112.



(riprova di ciò è il regolare svolgimento delle consultazioni); b) il fatto che il governo Monti si sia presentato alle Camere con un programma di massima mirante al risanamento economico e che il Capo dello Stato abbia previsto l'esclusione delle riforme istituzionali dall'attività governativa non si sostanzia in una determinazione dell'indirizzo politico da parte di Napolitano, bensì, al contrario, nel tentativo di lasciare maggiore spazio al confronto del Governo con le forze politiche (si ricorda, peraltro, che sono gli stessi partiti politici a rifiutare una rappresentanza all'interno della compagine governativa); c) il passaggio più delicato è forse quello delle dimissioni governative, della crisi extra-parlamentare e dello scioglimento anticipato. Tuttavia, la gestione della crisi di governo si colloca in linea con quanto avvenuto in passato.

Tutto ciò premesso, si vuole porre l'accento sull'insussistenza di una incompatibilità tra l'esperienza dell'Esecutivo Monti e la forma di governo parlamentare italiana. E' utile, a tal fine, ricordare l'insegnamento di Elia, il quale ha sottolineato quanto sia importante considerare, ai fini dell'individuazione dei criteri distintivi delle forme di governo, non soltanto gli "aspetti strutturali" della separazione dei poteri, ma anche quelli "funzionali"<sup>506</sup>. Ciò premesso, Elia considera caratteristica imprescindibile della forma di governo parlamentare la sussistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento che renda il primo "un'emanazione permanente" del secondo, non essendo sufficiente un rapporto fiduciario qualunque a caratterizzare una forma di governo come parlamentare. Una forma di governo può dirsi parlamentare allorché il Governo sia "emanazione, derivazione e *partner* del Parlamento" e "considerato in possesso di una legittimazione democratica, perché derivante, promanante da un'Assemblea [...] ritenuta veramente rappresentativa del popolo"<sup>507</sup>. In tale ottica, nell'opera svolta dal presidente Napolitano non appare rinvenibile alcun mutamento di fatto della nostra forma di governo. Inoltre, ai fini della valutazione dei comportamenti del Capo dello Stato, non si può prescindere da una duplice constatazione, cui in questa sede ci si limita a fare un cenno. In primo luogo, è necessario considerare l'avvenuta evoluzione dell'ordinamento internazionale ed europeo, che si traduce in una sempre maggiore influenza di fatto esercitata dalle forze politiche europee nella scelta dei *leader* nazionali: di questa influenza il Presidente della Repubblica oggi deve tenere conto sia in sede di conferimento dell'incarico sia in sede di gestione delle crisi (economiche e politiche). In secondo luogo, è necessario considerare il contesto politico-istituzionale, che ha determinato la crisi italiana e reso forse imprescindibili alcune scelte di Napolitano: "due governi certo costituzionalmente legittimi, ma pur da considerarsi palatini o del presidente, tecnici o tecnocratici e comunque di derivazione presidenziale prima che parlamentare ed elettorale (governo Dini e governo Monti), a distanza di

---

<sup>506</sup> Cfr. L. Elia, *op. cit.*, 1970, pp. 641.

<sup>507</sup> L. Elia, *op. cit.*, 1970, pp. 642-644.

quindici anni, qualche problema in ordine alla salute e al buon funzionamento della forma di governo lo dovrebbero porre»<sup>508</sup>.

Il secondo profilo che si intende esaminare è quello relativo al conferimento di un pre-incarico a Pierluigi Bersani, dopo le consultazioni elettorali del 2013, per la verifica della praticabilità della formazione di un governo di centro-sinistra: per la prima volta, dalla svolta maggioritaria del 1993, viene riesumato un istituto della Prima Repubblica. Tale scelta può ritenersi quanto meno opinabile sotto il profilo della discrezionalità presidenziale, se si consideri che, a partire dall'introduzione del sistema maggioritario, l'elettorato possa ritenersi titolare di una legittima aspettativa a che l'incarico di formazione del governo venga conferito al *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni (in tal caso, la coalizione di centro-sinistra, guidata da Bersani). Anche volendo considerare, come è opinione diffusa in dottrina, che compito del Presidente della Repubblica sia procedere alla formazione di un governo che con ragionevole certezza sia idoneo a ottenere la fiducia delle Camere, non si può prescindere da una duplice constatazione. In primo luogo, nulla avrebbe vietato di conferire l'incarico a Bersani, che, come da prassi, avrebbe potuto accettare con riserva ed eventualmente rinunciare in un momento successivo. In questo caso il risultato non sarebbe cambiato, ma il conferimento di un incarico in via ufficiale avrebbe forse fornito a Bersani un più ampio margine di manovra nel costituire un governo con cui presentarsi alle Camere, responsabilizzando maggiormente la classe politica. Il conferimento di un mero pre-incarico ha invece reso necessaria una indagine a tutto tondo ma prodromica, che di fronte all'infruttuoso dialogo con le forze politiche ha per forza di cose escluso la possibilità di esperire un tentativo di governo. In secondo luogo, la scelta di Napolitano non si spiega in considerazione di un recente precedente, in cui la preferenza del Capo dello Stato si è invece mossa, a parità di premesse, in direzione opposta: si ricorda che anche nel 2006 la coalizione di centro-sinistra (l'Unione di Prodi) ottenne al Senato un numero di seggi inferiore a quello detenuto dal centro-destra (la Casa delle Libertà di Berlusconi). Per l'esattezza, infatti, l'Unione acquisì 148 seggi, contro i 153 della CdL. Tale situazione non impedì tuttavia a Giorgio Napolitano di conferire a Romano Prodi l'incarico di formare il governo, che ottenne la fiducia delle Camere. Si registra, quindi, un'inversione nella più recente prassi del maggioritario, che conferma la tendenza all'espansione del margine di discrezionalità del Presidente della Repubblica a cui si accennava poc'anzi.

---

<sup>508</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53.



# Conclusioni

1) “Governi del Presidente”: tentativi definitivi.

Il tentativo di fornire una definizione di “governo del Presidente” non risponde a un’esigenza di carattere applicativo, bensì metodologico: infatti, prima di rispondere al quesito circa la compatibilità di tale modello di Esecutivo con la forma di governo parlamentare, è necessario chiarirsi su che cosa si intenda con esso. Trattasi di una categoria di natura meramente descrittiva, che fin dagli albori dell’esperienza repubblicana è invalsa in dottrina allo scopo di classificare una tipologia di esperienza governativa che vedesse un interventismo del Capo dello Stato superiore a quanto si ritenesse consentito dal dettato costituzionale.

Già da queste premesse può constatarsi il carattere incerto e discrezionale del significato da attribuire a questa formula, dal momento che, come è noto, lo stesso dettato costituzionale non è specifico nel fornire una determinazione delle attribuzioni presidenziali. Ne deriva che il contenuto delle stesse si è di volta in volta prestato a essere interpretato dalla dottrina costituzionalistica e dagli stessi presidenti della Repubblica in virtù di una serie di fattori (personali, politici, sociali). Di riflesso, anche la categoria di “governo del Presidente” si è prestata alle più svariate interpretazioni.

In virtù dei risultati della ricerca svolta, si intende comunque effettuare un tentativo di individuazione di alcuni degli elementi che nel corso della storia repubblicana sono stati considerati caratterizzanti i “governi del Presidente”.

In via preliminare, si può svolgere una considerazione di carattere generale, sulla base della nota tesi della “doppia fiducia” di Armaroli: elemento comune a tutti i “governi del Presidente” è la doppia legittimazione, l’una presidenziale, l’altra parlamentare.

Nel dettaglio, tuttavia, la portata applicativa del modello “governi del Presidente” è andata di volta in volta mutando nell’immagine fornita dalla dottrina costituzionalistica. In proposito, si può tentare una classificazione, a seconda delle principali caratteristiche che sembrano aver determinato tale espressione:

a) governi la cui formazione è stata effettuata senza procedere a consultazioni. E’ il caso del governo Pella, che nel 1953, dopo un primo tentativo di incarico a De Gasperi, viene formato senza che il presidente Einaudi proceda ad ulteriori consultazioni;

b) governi che registrano un'influenza del Capo dello Stato nella definizione del programma governativo. E' il caso del governo "di amministrazione" Tambroni, nominato da Gronchi nel 1960. D'altro canto, nonostante che i governi formati nel corso del settennato di Cossiga siano stati ribattezzati "di programma", nessuno di questi viene comunemente ricondotto alla categoria di cui trattasi;

c) governi costituiti nonostante l'assenza di una maggioranza parlamentare pre-costituita. E' il caso del governo "elettorale" Andreotti I, nominato nel 1972 da Leone. In questa seconda categoria potrebbe comunque farsi rientrare anche il governo Tambroni, nonché il governo Fanfani VI, nominato da Cossiga nel 1987 (quest'ultimo non viene tuttavia comunemente ricondotto alla categoria dei "governi del Presidente");

d) governi al cui *iter* formativo il Presidente della Repubblica non partecipa soltanto scegliendo l'incaricato, bensì anche intervenendo nella definizione della compagine governativa. E' il caso dell'incarico "a tre" di Pertini, per la formazione del V governo Andreotti, nel 1979; ma anche dei governi Cossiga (1979) e Spadolini (1981), che godono del dichiarato sostegno del Quirinale e nella definizione della cui compagine il presidente Pertini interferisce definendo una serie di requisiti che si richiedeva ai ministri di possedere (circostanza, quest'ultima, che invero si è verificata anche in altre occasioni, come ad esempio al momento della formazione del I governo Berlusconi, nel 1994);

e) governi "di scopo" e/o tecnici: è il caso dei governi nominati da Scalfaro, Amato I (1992), Ciampi (1993) e Dini (1995), e del governo Monti, nominato da Napolitano nel 2011.

Dalla breve rassegna esposta si evince la difficoltà nel fornire una tassonomia dei "governi del Presidente". Infatti, qualsivoglia tentativo di individuare quali caratteristiche di volta in volta abbiano determinato l'attribuzione di tale connotazione alle varie esperienze governative risulta incompleta e parziale, allorché non calata nel contesto politico-istituzionale dell'epoca in cui si colloca (in merito, si rinvia al punto 2). Inoltre, la categoria si presta a essere amplificata o ristretta a seconda della personale inclinazione dell'interprete, nonché del margine di estensione che si voglia attribuire a tutte le prerogative presidenziali non positivizzate, bensì ricavabili dalla prassi e dalle consuetudini costituzionali. In proposito, basti soltanto richiamare il recente incarico di Enrico Letta, fondatosi sulla scelta di conferire a Pierluigi Bersani non un incarico, bensì un pre-incarico.

2) Si può parlare di "governi del Presidente"?

Il tentativo definitorio effettuato consente di effettuare un passaggio logico successivo, che si sostanzia nel fulcro delle conclusioni del presente lavoro di ricerca. Infatti, una volta effettuata una ricostruzione (per quanto priva di pretese di completezza) di ciò che è stato usualmente considerato "governo del Presidente", si intende procedere alla valutazione effettuata da chi scrive sulla

categoria in questione. Dal momento che si tratta di valutare il margine di discrezionalità e interventismo impiegati dai Presidenti della Repubblica nella gestione dei rapporti con l'Esecutivo, a parere di chi scrive è necessario distinguere tre distinti profili, idonei a influire su queste dinamiche.

a) **Attribuzioni presidenziali.** Il punto di partenza per definire il ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo è di certo la definizione delle sue prerogative. In questa sede si incontra il primo ostacolo. Esiste infatti nella definizione delle attribuzioni presidenziali un duplice ordine di limiti.

Un primo ordine di limiti è di carattere oggettivo e, per così dire, “esterno” ed è contenuto nel dettato costituzionale, che fornisce una serie di determinazioni “in negativo” su ciò che è consentito al Presidente della Repubblica: in sostanza, una serie di disposizioni che consentono di disegnare alcuni confini intorno all'esercizio delle funzioni presidenziali, al di fuori dei quali le stesse non possono spingersi senza collidere con il dettato costituzionale. Possiamo far rientrare in questa categoria il divieto di sciogliere le Camere nel c.d. semestre bianco, l'obbligo di controfirma ministeriale degli atti presidenziali (che comporta, quindi, l'impossibilità di emanare un atto la cui controfirma venga negata), il dovere di nominare il presidente del consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri (che comporta un divieto di nominare i ministri senza il consenso del Presidente del Consiglio incaricato), la prescrizione del rapporto fiduciario intercorrente tra governo e Camere (che comporta un divieto di imporre la permanenza in carica di un governo che non goda della fiducia delle Camere), e così via.

Un secondo ordine di limiti è, al contrario, di carattere soggettivo e “interno”. Trattasi dell'esercizio ed esplicazione di tutte quelle attività che non sono vietate, ma neanche specificate. La mancata determinazione, se non a grandi linee, delle attribuzioni presidenziali determina due conseguenze. In primo luogo, l'impossibilità di valutare secondo un criterio oggettivo se determinate attività, che non sono vietate ma neanche espressamente previste, siano riconducibili o meno alla sfera di azione presidenziale costituzionalmente legittima. In secondo luogo, lo sviluppo di una serie di prassi e consuetudini, che nel corso del tempo sono andate a “riempire” gli spazi vuoti lasciati dalla Costituzione. Queste prassi e consuetudini, tuttavia, seppure possano essere utili punti di partenza per la valutazione dell'operato presidenziale, non possono essere considerate quali criteri oggettivi e assoluti, in quanto frutto di scelte soggettive, determinate da una serie di fattori personali, politici, storici, sociologici, e così via (si veda, in proposito, il punto c)). Basti ricordare, a titolo esemplificativo, che la prassi (ormai considerata consuetudine costituzionale) di procedere alle consultazioni per determinare la personalità da incaricare per la guida dell'Esecutivo è stata inaugurata da De Nicola, il quale, giova sottolinearlo, è stato eletto dalla Costituente, quale

presidente simbolo dell'unità nazionale. Ma questa prassi si è poi prestata a varie modificazioni ed evoluzioni nel corso del tempo: per tutte, si rammenti che l'inclusione dei segretari di partito non parlamentari, tra i soggetti consultati, risale soltanto alla presidenza Saragat.

b) Il ruolo del sistema partitico. E' opinione unanimemente accreditata in dottrina che il sistema dei partiti abbia una rilevanza fondamentale nella definizione della forma di governo e, di conseguenza, anche dell'esplicarsi delle attribuzioni presidenziali. Basti ricordare, per tutti, il noto insegnamento di Leopoldo Elia in tal senso. Il grado di influenza del sistema partitico sulle attribuzioni presidenziali non può tuttavia essere unicamente ricondotto al binomio "partiti deboli-presidente forte", secondo la nota concezione a fisarmonica teorizzata da Giuliano Amato<sup>509</sup>. Tale concezione, frutto di una corretta interpretazione delle dinamiche istituzionali, seppure utile per giustificare le modalità di conduzione di alcune, determinate, esperienze presidenziali, pecca tuttavia di esaustività allorché si intenda con essa spiegare il ruolo dei partiti nel dispiegarsi della figura presidenziale nella forma di governo. In proposito, basti richiamare l'attenzione sulle dinamiche relative all'elezione dei Presidenti della Repubblica, che non rispondono ad altro se non alla necessità di individuare una personalità che, nel periodo di riferimento, possa rivelarsi la più indicata a venire incontro alle esigenze dell'elettorato attivo che ne sostiene la candidatura. Questa considerazione è sufficiente a fare perdere al Capo dello Stato quel ruolo di "potere neutro" che i Costituenti avevano immaginato. Con questo non si intende tacciare di parzialità la figura presidenziale (in merito, vengono in soccorso i limiti oggettivi sopra richiamati, nonché la voce delle opposizioni), bensì porre l'attenzione sulla circostanza che il Presidente della Repubblica non diventa "più politico" all'occorrenza, bensì, al contrario, nasce come soggetto politico da una valutazione di convenienza della classe politica.

c) La persona del Presidente. Da ultimo, nel corso della trattazione è emerso in maniera chiara e incontrovertibile quanto il carattere e la personalità del soggetto chiamato al Quirinale incidano sull'esercizio delle funzioni presidenziali. Non solo. Una corretta interpretazione di quest'ultimo deve tenere conto anche del momento storico, politico e sociale, in stretta correlazione con quanto spiegato al punto b). In proposito, a titolo esemplificativo, basti pensare a quanto siano divenuti determinanti in tal senso fattori quali la credibilità europea e internazionale, tanto sul fronte politico, quanto sul fronte economico-finanziario.

---

<sup>509</sup> La concezione è stata successivamente riproposta da numerosi studiosi: "Quando i partiti sono politicamente forti e autorevoli, il Presidente non ha la possibilità di aprire la fisarmonica fino alla sua massima estensione. Se i partiti sono deboli, il Presidente suona la fisarmonica a suo piacimento, modulandola secondo le circostanze, i problemi, le sue capacità e i suoi obiettivi. Naturalmente, qualora il Presidente intenda suonare la fisarmonica dei suoi poteri in una situazione nella quale i partiti sono forti, ne conseguiranno inevitabili scontri" (G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Commenti, Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 111).

Le considerazioni svolte consentono di negare non solo la rilevanza, ma la stessa consistenza, della categoria dei “governi del Presidente”. Infatti, dall’analisi esposta emerge che la definizione e il concreto esercizio delle funzioni presidenziali sono frutto di una complessa interazione di fattori, tale da rendere inadeguato qualunque tentativo di classificazione che richiami un interventismo presidenziale, a prescindere dalla caratterizzazione – di quelle elencate al punto 1) o di altro genere – che gli si voglia attribuire. In breve, non esistono doppie fiducie (presidenziali e parlamentari).

3) Sulla compatibilità con la forma di governo parlamentare dei recenti sviluppi del sistema politico-istituzionale.

In merito al punto in questione, giova fare una distinzione di carattere metodologico, distinguendo tre profili che, nel dibattito che ha caratterizzato gli ultimi anni, rischiano di confondersi.

Il primo profilo di analisi è quello dei “governi del Presidente”, in merito al quale si rimanda alle considerazioni sopra effettuate e, conseguentemente all’affermata inconsistenza della categoria, ci si limita a negare qualsivoglia incompatibilità con la nostra forma di governo.

Il secondo profilo riguarda il tema della “Repubblica presidenziale”, che richiama la temuta (o auspicata) svolta in senso semi-presidenzialista della forma di governo italiana, quale conseguenza delle recenti evoluzioni del sistema politico-istituzionale<sup>510</sup>. Questo profilo meriterebbe un’analisi a tutto tondo dell’esercizio delle funzioni presidenziali, che esula dallo specifico argomento del presente elaborato. Ci si limita a rilevare, tuttavia, che l’accertamento di qualsivoglia trasformazione di fatto della forma di governo, da non confondersi con una fase di transizione, necessita di un lasso temporale consistente.

Un terzo e ultimo profilo è quello relativo alla configurazione di una “Repubblica del Presidente”, accezione quest’ultima con cui Lippolis e Salerno hanno inteso far riferimento non allo sviluppo di un presidenzialismo di fatto, bensì a una nuova fase dell’utilizzo delle prerogative presidenziali, dovuta principalmente al “fallimento della politica dei partiti”<sup>511</sup>, pur nella compatibilità con la forma di governo parlamentare. In merito, è possibile svolgere qualche considerazione.

In primo luogo, si è d’accordo con gli autori summenzionati allorché sostengono che la crisi del sistema partitico che ha connotato la vita istituzionale degli ultimi anni non deve ritenersi equiparabile a quella “crisi di sistema” cui Esposito riconduceva l’assunzione da parte del Capo

---

<sup>510</sup> Sul punto cfr., tra gli altri, S. Ceccanti, che parla di “semi-presidenzialismo di fatto” (S. Ceccanti, “*Rieletto, ma non troppo*”: le grandi differenze tra l’undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in *Note e Commenti, Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 2, giugno 2013, Bologna, il Mulino, p. 405). A. Morrone, d’altro canto, si interroga sull’opzione del semi-presidenzialismo quale “via alternativa” per un modello incapace di “reggere la sfida della Costituzione” (A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 15).

<sup>511</sup> V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, p. 10.



dello Stato di funzioni di “reggitore”. In questo senso, infatti, si è assistito piuttosto a un ampliamento dell’esercizio delle funzioni presidenziali che può ben facilmente ricondursi a quella concezione a fisarmonica cui si accennava poc’anzi e che si presenta come perfettamente compatibile con la nostra forma di governo<sup>512</sup>.

In secondo luogo, tuttavia, la formula “Repubblica del Presidente” richiama alla mente un processo già esaurito, ossia l’ingresso in una nuova fase, che potrebbe considerarsi in tal modo la terza attraversata dalla Repubblica. Chi scrive, tuttavia, ritiene che sarebbe affrettato fornire connotati “presidenzialistici” alla neonata fase repubblicana. Infatti, sembra che Napolitano abbia ricoperto, con le differenze del caso, un ruolo analogo a quello assunto da Scalfaro: un ruolo di traghettatore in una fase di transizione, e non il ruolo di inauguratore di una nuova fase, già assestata e definita nei suoi contorni. In questo senso, è prematuro parlare di “Repubblica del Presidente”. Di certo l’Italia sta attraversando una fase di crisi globale, di delegittimazione e perdita di credibilità della classe politica e delle istituzioni: similmente a quanto avvenuto nei primi anni ’90, l’esigenza di un mutamento politico-istituzionale è quanto mai sentita. Le riforme elettorale e costituzionale in corso di approvazione in Parlamento ne sono la prova. Tuttavia, è difficile determinare quali saranno le caratteristiche del periodo storico-politico su cui il Paese si sta affacciando. D’altra parte, ogni mutamento di carattere strutturale mal si confà con la caratterizzazione di stampo finalistico dei recenti avvenimenti della storia politico-istituzionale italiana (governi di scopo, rinnovo del mandato presidenziale, e così via, come mezzi volti a fronteggiare la crisi politica ed economica). A titolo meramente esplicativo, si può affermare che non è certo l’esperienza di un governo “di scopo” (o “dell’emergenza”) come quella dell’Esecutivo guidato da Mario Monti a determinare un eventuale cambiamento radicato e strutturale del ruolo del Capo dello Stato: la stessa connotazione di limite temporale che lo “scopo” e “l’emergenza” richiamano vale a escludere questa ipotesi. Il medesimo ragionamento, in via più generale, può essere effettuato con riferimento alla generalizzata estensione del margine di influenza del Presidente della Repubblica nelle dinamiche politico-istituzionali (utilizzo del potere di esternazione, istituto del pre-incarico, moniti alle forze politiche, e così via), secondo un’analisi a tutto tondo che è stata affrontata, seppure marginalmente, nel corso del lavoro svolto.

In sostanza: allorché l’espansione delle prerogative sia connessa a una contingenza questa non può essere considerata un cambiamento strutturale. Non ci troviamo quindi in una nuova fase della Repubblica, bensì, più semplicemente, in un periodo di transizione di cui è difficile al momento prevedere gli sviluppi.

---

<sup>512</sup> Come ha osservato Olivetti, “la crisi del 2011 ha rivelato che il sistema dei partiti [...] non era in grado di partorire una soluzione fisiologica [allo stato di emergenza]” (M. Olivetti, *op. cit.*, 2012, p. 240). Sempre V. Lippolis denuncia il fallimento del bipolarismo in un articolo su *Il Messaggero* del 7 dicembre 2011.



## Bibliografia

- E. Albanesi, *Il governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1 del 2014, Isle, pp. 135-165;
- G. Amato, *Il primo centro sinistra, ovvero l’espansione della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 293-310;
- G. Amato, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Rivista Mondo Operaio* 6/1981, pp. 17-20;
- G. Amato, *Un governo della transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni Costituzionali*, anno XIV, n. 3, dicembre 1994, Bologna, il Mulino, pp. 355-371;
- P. Armaroli, *La doppia fiducia*, in *Quaderni Costituzionali* n. 3/1981, Bologna, il Mulino, pp. 580-590;
- ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, buste 3-46;
- ASPR, Ufficio per la stampa e l’informazione, *Rassegna stampa tematica, Crisi di governo*, buste 62-63, 70, 77-82;
- ASPR, Ufficio per la stampa e l’informazione, *Rassegna stampa tematica, Poteri del Capo dello Stato*, busta 4;
- Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013 e 2014;
- Aa. Vv., *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/1960, Milano, Giuffrè, pp. 834-884;
- A. Baldassarre, *“Fase di transizione” o mutamento del sistema?*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 329-333;
- A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985;
- A. Baldassarre – C. Mezzanotte (a), *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 1, aprile 1985, Bologna, il Mulino, pp. 5-28;

- A. Baldassarre, G. Scaccia, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012;
- A. Barbera, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quaderni Costituzionali*, anno XIV, n. 3, dicembre 1994, Bologna, il Mulino, pp. 373-389;
- A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, Bologna, il Mulino, pp. 853 ss.;
- A. Barbera, T.F. Giupponi, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*, in *Annali di Diritto Costituzionale*, Bologna, Bup, 2008;
- A. Barbera – A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003;
- P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, a. VIII, 1958, Milano, Giuffrè, pp. 295-357;
- P. Barile, *Presidente della Repubblica: La prassi di Pertini*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 365-375;
- S. Bartolini, R. D'Alimonte, a cura di, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, il Mulino, 2002;
- F. Bassanini, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, Milano, Giuffrè, pp. 930-985;
- E. Belinguer, *La questione morale, La storica intervista di Eugenio Scalfari*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2012;
- R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 7-19;
- M. Bon Valsassina, *Le dimissioni del Gabinetto Fanfani e la nomina del Governo Segni*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, pp. 372-380;
- M. Bon Valsassina, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo Ministero Segni e la sua soluzione*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, pp. 384-410;
- M. Bon Valsassina - L. Elia, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè;

- A. Bozzi, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare* 2 (1960), n. 4, p. 885-911;
- J. Brand, T. Mackie, *Le elezioni del 1994*, in P. Ignazi, R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- P. Cacace - G. Mammarella, *"Il Quirinale"*, Roma, Laterza, 2011;
- M. Caciagli, D. I. Kertzer, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino;
- M. Caciagli, D. I. Kertzer, *Introduzione. Un anno di stallo*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino;
- P. Calandra, *La crisi "rientrata" del Governo Craxi*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 3, dicembre 1985, Bologna, Il Mulino, pp. 546-551;
- P. Calandra, *Il governo della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2002;
- G. Canale, *L'invenzione presidenziale del governo balneare*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2013;
- R. Catanzaro, R. Y. Nanetti, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1989, Bologna, Il Mulino;
- R. Catanzaro, F. Sabetti, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1990, Bologna, Il Mulino;
- B. Caravita, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012;
- M. Carducci, *Governo: Linearità temporale e correttezza nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XI, n. 3, dicembre 1991, Bologna, Il Mulino pp. 586-592;
- L. Carlassare, *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Bologna, Zanichelli, 1983, pp. 1-95;
- S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997;
- S. Ceccanti, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XVIII, n. 1, aprile 1998, Bologna, Il Mulino;

- S. Ceccanti, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XIX, n. 1, aprile 1999, Bologna, Il Mulino;
- S. Ceccanti, “*Rieletto, ma non troppo*”: le grandi differenze tra l’undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in *Note e Commenti, Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 2, giugno 2013, Bologna, il Mulino, pp. 403-406;
- M. Cecili, *Governo Andreotti II: il ritorno al centrismo*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013;
- M. Cervi - I. Montanelli, *L’Italia dei due Giovanni*, Milano, Rizzoli, 1989;
- M. Cervi – I. Montanelli, *L’Italia degli anni di Piombo*, Milano, Rizzoli, 1991;
- M. Cervi – I. Montanelli, *L’Italia degli anni di Fango*, Milano, Rizzoli, 1993;
- E. Cheli, *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Bologna, Zanichelli, 1983, pp. 96-148;
- E. Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 1, aprile 1985, Bologna, il Mulino, pp. 29-45;
- E. Cheli, *Riflessi della transizione della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, anno XIV, n. 3, dicembre 1994, Bologna, il Mulino, pp. 391-401;
- G. Conti, *Governo Prodi I (17 maggio 1996-21 ottobre 1998)*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013;
- G. Conti, *Governo Prodi II (17 maggio 2006-7 maggio 2008)*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013;
- G. Conti, *L’VIII legislatura al capolinea: il governo Fanfani V e la crisi dei partiti nei primi anni Ottanta (12.12.1982-4.8.1983)*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2013;
- P. Corbetta, R. Leonardi, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell’anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizioni 1986, 1987 e 1988, Bologna, Il Mulino;
- F. Cuocolo, *Disomogeneità politica e tendenze nello sviluppo della forma di governo italiana*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/1981, Bologna, il Mulino, pp. 338-343;

- R. D'Alimonte, S. Bartolini, a cura di, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, il Mulino, 2002;
- R. D'Alimonte, D. Nelken, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1997, Bologna, Il Mulino;
- A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e quale rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 35-45;
- F. Damato, *Il colle più alto*, SugarCo Edizioni, Milano, 1982;
- C. De Caro Bonella, *Cronaca di una crisi annunciata*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 3, dicembre 1985, Bologna, Il Mulino, pp. 551-566;
- C. De Cesare, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* 13, 2002, pp. 99-119;
- G. Delledonne, *I presidenti Leone e Pertini di fronte alla costituzione e alla crisi del governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013;
- C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXX, n. 4, dicembre 2010, Bologna, Il Mulino;
- C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXI, n. 1, marzo 2011, Bologna, Il Mulino;
- C. Di Andrea, *Cronache costituzionali italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXII, n. 1, marzo 2012, Bologna, Il Mulino;
- C. Di Andrea, *Il Governo Berlusconi III*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2013;
- G. D'Orazio, *Introduzione ad uno studio sulla presidenza Pertini*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983 (a), parte I, tomo II, Milano, Giuffrè, pp. 1066-1102;
- G. D'Orazio, *Sul "nuovo corso" delle esternazioni presidenziali (1978-1982)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1983 (b), Milano, Giuffrè, pp. 429-482;
- G. D'Orazio, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, Rimini, Maggioli editore, 1985;
- L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956;

- L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 1170-1208;
- L. Elia, *Carattere delle dimissioni del Governo Zoli*, in L. Elia – M.B. Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, p. 369;
- L. Elia, *La nuova prassi in ordine alle modalità dell'incarico di formare il Governo*, in L. Elia – M.B. Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, pp. 370-371;
- L. Elia, *Rilievi nelle Camere sul carattere extraparlamentare della crisi e sulla sua gravità*, in L. Elia – M. Bon Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè, pp. 381-384;
- L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675;
- L. Elia, “*Ruoli*” del *Presidente della Repubblica*, in *Giustizia e Costituzione*, nn. 1-2, 1972, pp. 87-90;
- L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009;
- L. Elia – M. Bon Valsassina, a cura di, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno V, n. 1/1960, Milano, Giuffrè;
- C. Esposito, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 224-246;
- F. Fabrizzi, *Dal governo Pella al Fanfani I. Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2013;
- F. Fanasca, *Le vicende che hanno condotto alla formazione del secondo Governo Amato nel corso della XIII legislatura*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013;
- P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia: 1946-1979*, Bologna, Il Mulino, ed. 1993;
- T.E. Frosini, *Anatomia e anomalie di un governo tecnico*, in *Rassegna Parlamentare* n. 3/2012, ISLE;
- T.E. Frosini, P.L. Petrillo, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, volume secondo, Torino, Utet, pp. 1712-1731;



- C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013;
- C. Fusaro, *La prassi più recente della presidenza Cossiga. Appunti per una rassegna*, in *Diritto e società*, 1/1992, Padova, Cedam, pp. 115-136;
- D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011;
- D. Galliani, *Metodo di studio e "setteennato" Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 61-77;
- D. Giannetti, M. Laver, *Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments*, in *Electoral Studies*, Vol. 20, n. 4, dicembre 2001, Elsevier, pp. 529-553;
- A. Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in Aa.Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013;
- A. Gigliotti, *Le elezioni politiche del 2001 e il secondo Governo Berlusconi*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013;
- G. Giovannetti, *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XII, n. 2, agosto 1992, pp. 352-361;
- Leo Giunti, *Quale futuro per Mario Monti*, novembre 2012, Astrid;
- T.F. Giupponi, *Il conflitto tra Presidenza della Repubblica e procura di Palermo: problematiche costituzionali in tema di inviolabilità del Capo dello Stato*, in *Amicus Curiae* 2012 (Il Presidente intercettato), pp. 1 ss.;
- T.F. Giupponi, A. Barbera, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*, in *Annali di Diritto Costituzionale*, Bologna, Bup, 2008;
- V. Gorresio, *Il sesto presidente*, Milano, Rizzoli, 1972;
- M.C. Grisolia, *Preliminari sul potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica. Le ricostruzioni della dottrina precedenti alla prassi di Sandro Pertini*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 1, aprile 1985, Bologna, il Mulino, pp. 61-85;
- G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, a. I, 1951, Milano, Giuffrè, pp. 903-992;

- G. Guiglia, *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, in Quaderni Costituzionali, a. XI, n. 3, dicembre 1991, Bologna, Il Mulino pp. 562-576;
- P. Guzzanti, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola a Cossiga*, Bari, Laterza, 1992;
- S. Hellman, G. Pasquino, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1993, Bologna, Il Mulino;
- D. Hine, E. Poli, *La presidenza Scalfaro nel 1996: il difficile ritorno alla normalità*, in R. D'Alimonte, D. Nelken, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1997, Bologna, Il Mulino;
- V. Iacovissi, *1983-1987. Un socialista a Palazzo Chigi. I governi Craxi e il pentapartito*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013;
- R. Ibrido, *La nascita del governo Fanfani VI ed i problemi costituzionali del governo privo della fiducia iniziale*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013;
- P. Ignazi, R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- P. Ignazi, R. S. Katz, *Introduzione. Ascesa e caduta del governo Berlusconi*, in P. Ignazi, R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- S.P. Isaza Querini, *La formazione del primo Governo Berlusconi: continuità e discontinuità nel passaggio dalla prima alla seconda fase della Repubblica*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013;
- R. S. Katz, P. Ignazi, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- R. S. Katz, P. Ignazi, *Introduzione. Ascesa e caduta del governo Berlusconi*, in P. Ignazi, R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- D. I. Kertzer, M. Caciagli, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino;

- D. I. Kertzer, M. Caciagli, *Introduzione. Un anno di stallo*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino;
- M. Laver, D. Giannetti, *Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments*, in *Electoral Studies*, Vol. 20, n. 4, dicembre 2001, Elsevier, pp. 529-553;
- R. Leonardi, P. Corbetta, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizioni 1986, 1987 e 1988, Bologna, Il Mulino;
- V. Lippolis, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, Jovene, 2008;
- V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale: il dibattito all'inizio della XVI legislatura*, in Augusto Cerri, Peter Häberle, Ib Martin Jarvad, Paolo Ridola, Djan Schefold, a cura di, *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Vol. 3, Roma, Aracne, 2010, pp. 87-94;
- V. Lippolis, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su L'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1 del 2014, gennaio/marzo, Isle, pp. 103-132;
- V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007;
- V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino, 2013;
- A. Luciani, *La parabola di De Mita: dal doppio incarico al nessun incarico*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2013;
- M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali dal 2007*, III, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538- 596;
- M. Luciani, *La parabola della presidenza della repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2014;
- T. Mackie, J. Brand, *Le elezioni del 1994*, in P. Ignazi, R. S. Katz, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1995, Bologna, Il Mulino;
- G. Maestri, *Il governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2013;
- G. Mammarella - P. Cacace, *"Il Quirinale"*, Roma, Laterza, 2011;

- A. Mannino, *Poteri del Presidente della Repubblica e Governi di minoranza*, in Quaderni Costituzionali, a. XI, n. 3, dicembre 1991, Bologna, Il Mulino pp. 576-586;
- A. Manzella, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1980;
- G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Milano, Corbaccio, 1995;
- F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012;
- P. Martelli, *Governo tecnico. Un passo verso il presidenzialismo?*, in *il Mulino* n.2/12, Bologna, il Mulino;
- S. Merlini, *Riflessioni su un intervento atipico del Capo dello Stato*, in Quaderni Costituzionali, a. V, n. 3, dicembre 1985, Bologna, Il Mulino pp. 566-575;
- C. Mershon, G. Pasquino, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1994, Bologna, Il Mulino;
- C. Mezzanotte - A. Baldassarre, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985;
- M. Midiri, *Art. 89*, in *Commentario alla Costituzione*, volume secondo, Torino, Utet, pp. 1732-1751;
- I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia dei due Giovanni*, Milano, Rizzoli, 1989;
- I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia degli anni di Piombo*, Milano, Rizzoli, 1991;
- I. Montanelli – M. Cervi, *L'Italia degli anni di Fango*, Milano, Rizzoli, 1993;
- F. Mohrhoff, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, Colombo, 1962;
- A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013;
- A. Morrone, *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. Barbera, T. Giupponi, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*, in *Annali di Diritto Costituzionale*, Bologna, Bup, 2008, pp. 491 ss.;
- A. Morrone - A. Barbera, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003;
- C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998;
- R. Y. Nanetti, R. Catanzaro, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1989, Bologna, Il Mulino;
- M. Nardini, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013;

- G. Negri, *Un anno con Dini. Diario di un governo "eccezionale"*, 1996, Bologna, Il Mulino
- D. Nelken, R. D'Alimonte, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1997, Bologna, Il Mulino;
- P. Nenni, *Tempo di Guerra fredda-Diari di Pietro Nenni*, Roma, SugarCo, 1981;
- P. Nenni, *Gli anni del centro-sinistra*, Roma, SugarCo, 1982;
- M. Olivetti, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, a. XLII, settembre-ottobre 1997, fasc. 5, Milano, Giuffrè, pp. 3141-3168;
- M. Olivetti, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *il Mulino* n.2/12, Bologna, il Mulino;
- V. Onida, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia; prime osservazioni*, in *Quaderni Costituzionali*, a. I, n. 1, 1981, Bologna, Il Mulino pp. 12-14;
- V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XII, n. 2, agosto 1992, pp. 165-190;
- A. Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XII, n. 2, agosto 1992, pp. 191-213;
- L. Paladin, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 675-711;
- L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 165-242;
- G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Commenti, Quaderni Costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, 2013;
- G. Pasquino, *Il governo di Lamberto Dini*, in M. Caciagli, D. I. Kertzer, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1996, Bologna, Il Mulino;
- G. Pasquino, S. Hellman, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1993, Bologna, Il Mulino;
- G. Pasquino, C. Mershon, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1994, Bologna, Il Mulino;
- G. Pasquino, S. Vassallo, *Il governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in C. Mershon, G. Pasquino, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1994, Bologna, Il Mulino;

- P.L. Petrillo, T.E. Frosini, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, volume secondo, Torino, Utet, pp. 1712-1731;
- G. Pitruzzella, *Artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei ministri*, Bologna, Zanichelli, pp. 1-236;
- G. Pitruzzella, V. Lippolis, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007;
- E. Poli, D. Hine, *La presidenza Scalfaro nel 1996: il difficile ritorno alla normalità*, in R. D'Alimonte, D. Nelken, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1997, Bologna, Il Mulino;
- D. Porena, *Il Governo della "non sfiducia": le elezioni del 1976 e la formazione del governo Andreotti III*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2013;
- D. Ragone, *La formazione del primo governo Amato tra continuità e discontinuità*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013;
- F. Ratto Trabucco, *Un esecutivo di decantazione in attesa di tempi migliori: il Governo Gorla*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013;
- C. Redi, *Il governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2013;
- G. Rizza, *Il Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare: una rivisitazione*, in *Diritto e società*, 3/1992, Padova, Cedam, pp. 407-428;
- M. G. Rodomonte, *I primi tre governi Moro e la nascita del centro-sinistra "organico"*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2014;
- A. Ruggeri, a cura di, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), Torino, Giappichelli, 2011;
- F. Sabetti, R. Catanzaro, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1990, Bologna, Il Mulino;

- G.M. Salerno, V. Lippolis, *La repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino, 2013;
- F. Savastano, *Spadolini e la fine della dinastia Dc a Palazzo Chigi*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2013;
- G. Scaccia, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIII, n. 1, marzo 2013, Bologna, Il Mulino, pp. 93-108;
- G. Scaccia, A. Baldassarre, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012;
- Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, Quaderni di documentazione, n. 10, Roma, 2005;
- Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Servizio archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Quaderni di documentazione, n. 11, Roma, 2009;
- G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, a. V, n. 1, aprile 1985, Bologna, il Mulino, pp. 47-59;
- G. Smurra, *L'iter di formazione del V governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2013;
- M. Stramacci, *Contributo ad una teorica delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare* 2 (1960), n. 4, p. 911-924;
- S. Tabacchi, *Il sesto governo Andreotti*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2013;
- S. Tabacchi, *Il settimo governo Andreotti*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2013;
- S. Tabacchi, *La formazione del governo Zoli*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2013;
- L. Testa, *L'ipostasi del Presidente della Repubblica e le difficoltà di una ricostruzione unitaria*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2013;
- S. Tosi, *Adempimento costituzionale*, in *il Resto del Carlino* del 7 aprile 1960, consultabile in ASPR, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, *Crisi di governo-Diari*, busta 14;

M. Troisi, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in Aa. Vv., *La nascita dei governi, I Presidenti della Repubblica tra Carta costituzionale e prassi*, Focus, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2013;

S. Vassallo, G. Pasquino, *Il governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in C. Mershon, G. Pasquino, a cura di, *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Istituto Cattaneo, Edizione 1994, Bologna, Il Mulino;

A. Vercesi, *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, 1998, Roma, Camera dei Deputati - Ufficio atti e pubblicazioni.

## Siti Internet

[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

[www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)