



ANTONIO SEGNI E I GIUSPUBBLICISTI

Carteggio sui poteri
del Presidente della Repubblica

A cura e con un saggio introduttivo di
Salvatore Mura



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

TEMI di STORIA

COMITATO SCIENTIFICO

Guido Abbattista (Università di Trieste), Pietro Adamo (Università di Torino), Salvatore Adorno (Università di Catania), Filiberto Agostini (Università di Padova), Enrico Artifoni (Università di Torino), Eleonora Belligni (Università di Torino), Nora Berend (University of Cambridge), Annunziata Berrino (Università di Napoli Federico II), Giampietro Berti (Università di Padova), Pietro Cafaro (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Beatrice Del Bo (Università di Milano), Giuseppe De Luca (Università di Milano), Santi Fedele (Università di Messina), Monica Fioravanzo (Università di Padova), Alba Lazzaretto (Università di Padova), Erica Mannucci (Università di Milano-Bicocca), Raimondo Michetti (Università di Roma Tre), Roberta Mucciarelli (Università di Siena), Marco Pasi (Universiteit van Amsterdam), Alessandro Pastore (Università di Verona), Lidia Piccioni (Sapienza Università di Roma), Luigi Provero (Università di Torino), Gianfranco Ragona (Università di Torino), Daniela Saresella (Università di Milano), Marina Tesoro (Università di Pavia), Giovanna Tonelli (Università di Milano), Michaela Valente (Università del Molise), Albertina Vittoria (Università di Sassari).

COORDINAMENTO EDITORIALE

Pietro Adamo, Giampietro Berti, Luigi Provero

Il comitato assicura attraverso un processo di double blind peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

ANTONIO SEGNI E I GIUSPUBBLICISTI

**Carteggio sui poteri
del Presidente della Repubblica**

A cura e con un saggio introduttivo di
Salvatore Mura

FRANCOANGELI

Volume pubblicato con il contributo della Fondazione Antonio Segni.

Isbn: 9788835158448

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

<i>Il presidente della Repubblica nel sistema politico italiano.</i>	
<i>Introduzione al carteggio, di Salvatore Mura</i>	pag. 9
1. I viaggi all'estero del presidente	» 16
2. «Se la firma sugli atti sottopostomi deve sostanzialmente essere qualcosa di diverso da un timbro...»	» 22
3. Lo scioglimento delle Camere. Dalla III alla IV legislatura	» 27
4. Il guardiano dei conti pubblici	» 34
5. Il presidente e la Costituzione	» 41
6. Il messaggio presidenziale	» 46
7. La nomina dei ministri	» 53
8. La rielezione del capo dello Stato	» 61
9. Il Quirinale all'opposizione	» 68
10. La rappresentazione, la percezione e la realtà dell'attività presidenziale	» 72
<i>Nota al testo</i>	» 82
<i>Le lettere (1956-1964)</i>	» 83
1956	
1. Segni a Mortati, Moro, Esposito, Bo, Guarino, 28 aprile	» 85
2. Mortati a Segni, 29 aprile	» 86
3. Mortati a Segni, 31 maggio	» 91
4. Moro a Segni, 7 giugno	» 93
5. Esposito a Segni, 12 giugno	» 106
6. Bo a Segni, 27 luglio	» 113
7. Guarino a Segni, [s.d.]	» 117

1962

1. Segni a Elia, 25 maggio	pag. 129
2. Segni a Elia, 29 maggio	» 129
3. Elia a Segni, 30 maggio	» 130
4. Segni a Elia, 4 giugno	» 131
5. Segni a Elia, 6 giugno	» 132
6. Segni a Esposito, 9 giugno	» 133
7. Elia a Segni, 13 giugno	» 133
8. Segni a Elia, 17 giugno	» 134
9. Segni a Elia, 18 giugno	» 134
10. Segni a Elia, 10 luglio	» 135
11. Elia a Segni, 12 luglio	» 135
12. Segni a Elia, 20 luglio	» 136
13. Segni a Elia, 28 luglio	» 136
14. Elia a Segni, 29 luglio	» 137
15. Segni a Elia, 18 settembre	» 138
16. Segni a Elia, 12 ottobre	» 138
17. Elia a Segni, 16 ottobre	» 139
18. Elia a Segni, 18 ottobre	» 139
19. Mortati a Segni, 20 ottobre	» 140
20. Sandulli a Segni, 8 novembre	» 142
21. Segni a Elia, 25 novembre	» 142
22. Segni a Elia, 6 dicembre	» 143
23. Elia a Segni, 9 dicembre	» 144
24. Elia a Segni, 29 dicembre	» 145

1963

1. Segni a Elia, 4 gennaio	» 146
2. Elia a Segni, 6 gennaio	» 146
3. Crisafulli a Segni, 26 gennaio	» 147
4. Ruini a Segni, 28 gennaio	» 152
5. Elia a Segni, 28 gennaio	» 153
6. Elia a Segni, 4 febbraio	» 157
7. Segni a Elia, 23 febbraio	» 160
8. Sandulli a Segni, 8 marzo	» 160
9. Segni a Elia, 17 marzo	» 168
10. Ambrosini a Segni, 18 marzo	» 169
11. Crisafulli a Segni, 18 marzo	» 169
12. Maranini a Segni, 22 marzo	» 172
13. Segni a Elia, 8 aprile	» 187
14. Chiarelli a Segni, 19 aprile	» 187
15. Segni a Elia, 2 maggio	» 193
16. Segni a Elia, 4 maggio	» 198

17. Elia a Segni [s.d.]	pag. 200
18. Segni a Elia, 5 maggio	» 201
19. Crisafulli a Segni, 8 maggio	» 202
20. Maranini a Segni, 8 maggio	» 208
21. Crisafulli a Segni, 9 maggio	» 221
22. Esposito a Segni [s.d.]	» 222
23. Biscaretti di Ruffia a Segni, 18 maggio	» 225
24. Segni a Elia, 19 maggio	» 230
25. Elia a Segni, 21 maggio	» 230
26. Elia a Segni, 12 giugno	» 231
27. Elia a Segni, 14 giugno	» 234
28. Elia a Segni, 16 giugno	» 234
29. Segni a Elia, 12 luglio	» 236
30. Segni a Elia, 14 luglio	» 236
31. Elia a Segni [s.d.]	» 236
32. Sandulli a Segni, 15 luglio	» 240
33. Elia a Segni, 30 luglio	» 241
34. Ambrosini a Segni, 27 agosto	» 245
35. Segni ad Ambrosini, 16 settembre	» 246
36. Sandulli a Segni, 3 ottobre	» 247
37. Crisafulli a Segni, 14 ottobre	» 248
38. Maranini a Segni, 26 novembre	» 254
39. Segni a Maranini, 13 dicembre	» 256
40. Segni a Crisafulli, 22 dicembre	» 257

1964

1. Crisafulli a Segni, 22 aprile	» 258
2. Crisafulli a Segni, 10 maggio	» 267
3. Sandulli a Segni, 11 giugno	» 267
4. Sandulli a Segni, 13 luglio	» 268

<i>Indice dei nomi</i>	» 271
------------------------	-------

Il presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Introduzione al carteggio

Questo volume raccoglie una serie di lettere che Antonio Segni e tredici autorevoli studiosi di diritto, specialmente di diritto pubblico, si scambiarono durante il 1956 e poi dal 1962 al 1964 su una specifica questione, i poteri e i limiti del presidente della Repubblica.

Il politico nato a Sassari il 2 febbraio 1891, che pure era un giurista di formazione e aveva alle spalle una significativa esperienza di governo¹, sentì l'esigenza di confrontarsi con alcuni dei massimi esponenti dell'*élite* giuridico-costituzionale italiana (Gaspere Ambrosini, Paolo Biscaretti di Ruffia, Giorgio Bo, Giuseppe Chiarelli, Vezio Crisafulli, Leopoldo Elia, Carlo Esposito, Giuseppe Guarino, Giuseppe Maranini, Aldo Moro, Costantino Mortati, Meuccio Ruini e Aldo Sandulli²).

1. A proposito della vita politica e istituzionale di Antonio Segni, in generale, S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, il Mulino, Bologna 2017 e, in estrema sintesi, A. Mattone, S. Mura, *Segni Antonio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 2018, *ad vocem*. Sulla formazione di Segni e i suoi studi, A. Mattone, *Storia della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari*, il Mulino, Bologna 2016. Tra le esperienze di governo, prima di diventare presidente del Consiglio, in particolare quella di ministro dell'Agricoltura, P.L. Ballini, E. Bernardi, *Il governo di centro: libertà e riforme, Alcide De Gasperi, Antonio Segni. Carteggio (1943-1954)*, Studium, Roma 2022; E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino, 2006; A. Mattone, *Il ministro Antonio Segni "agrarista". Politica e scienza giuridica nell'elaborazione della riforma fondiaria e della legge sui contratti agrari (1946-1950)*, in «Studi Storici», 2016, n. 3, pp. 523-576; M.L. Di Felice, *Terra e lavoro. Uomini e istituzioni nell'esperienza della riforma agraria in Sardegna (1950-1962)*, Carocci, Roma 2005.

2. La risposta alla lettera che Segni (probabilmente alla fine del mese di maggio del 1956) aveva indirizzato ad Aldo Moro, ministro della Giustizia, sarebbe stata elaborata da Gaetano Scarpello, magistrato e capo dell'Ufficio legislativo del ministero della Giustizia (e poi dal 28 ottobre 1970 al 1° settembre 1973 primo presidente della Corte suprema di Cassazione). Per i profili biografici dei giuristi citati, si rimanda soprattutto al *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Mi-

Non si trattava soltanto, come immediatamente può sembrare, di un capo di Stato in grado di riconoscere la complessità di alcuni problemi che richiedevano l'analisi tecnica degli specialisti, ma alla base c'erano almeno sia la volontà di comprendere meglio la più alta carica della Repubblica, che appariva anche a Segni – come a molti altri – sfuggente ed enigmatica³, sia (e soprattutto) l'esigenza di trovare un supporto teorico-giuridico che garantisse alle sue scelte una sorta di copertura. E comunque fu anche la consapevolezza dell'inscindibile nesso tra teoria e pratica, unita alla sua sensibilità e passione giuridica, che innescò il dialogo costante con gli studiosi: un confronto, in generale, che gli permise di valutare i diversi argomenti prima di decidere, di pronunciarsi con maggior cautela, di ponderare meglio le azioni.

Dietro le lettere di Segni e dei giuristi pubblici si giocava una partita politica: la definizione del ruolo effettivo del presidente della Repubblica in relazione all'attività governativa e alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese. Il carteggio, infatti, talvolta in modo implicito ma più spesso espressamente, sollecita una risposta agli interrogativi: il capo dello Stato esercitava una funzione di mero controllo, senza intraprendere alcuna iniziativa, come se fosse “soltanto” un organo di garanzia? Oppure il presidente cooperava con i membri del governo al fine di raggiungere i medesimi obiettivi? O ancora, e invece, il presidente competeva con altri attori politici? E in che modo e con quali risultati? Questa fonte storica, insomma, entra in un dibattito decennale, ancora troppo frammentato, che non ha prodotto un inquadramento “definito” del capo dello Stato, come dimostrano il pullulare di definizioni: notaio, potere neutro, garante, magistrato imparziale, supremo mediatore, massimo regolatore, tutore politico, reggitore dello Stato, e così via.

Il carteggio, inoltre, e non mi sembra un aspetto trascurabile, indica come Segni maturasse le decisioni. «Dico giuridicamente possibile –

letti, il Mulino, Bologna 2013, in particolare: R. Bifulco, *Ambrosini, Gaspare*, pp. 51-52; T. E. Frosini, *Biscaretti di Ruffia, Paolo*, pp. 264-265; M. Zarbo, *Bo, Giorgio*, p. 266; F. Lancaster, *Chiarelli, Giuseppe*, p. 520; S. Bartole, *Crisafulli, Vezio*, pp. 610-612; M. Olivetti, *Elia, Leopoldo*, pp. 791-792; A. Pace, *Esposito, Carlo*, pp. 805-808; P. Colombo, *Maranini, Giuseppe*, pp. 1267-1268; M. Fioravanti, *Mortati, Costantino*, pp. 1386-1389; G. Focardi, *Ruini, Meuccio*, pp. 1759-1760; G. e O. Abbamonte, *Sandulli, Aldo Maria*, pp. 1784-1786. A proposito di Guarino, non presente nel *Dizionario biografico dei giuristi* perché morì il 17 aprile 2020, E. Cheli, *Ricordo di Giuseppe Guarino*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 2020, n. 11, pp. 293-295.

3. Cfr. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1986, vol. XXXV, p. 236.

scrisse al suo consigliere Leopoldo Elia⁴ –, perché la questione politica è da vedere subordinatamente alla soluzione positiva della questione giuridica»⁵. Anche sulle problematiche che avevano notevoli implicazioni politiche, perciò, consultò autorevoli costituzionalisti. Chiese a Biscaretti di Ruffia, a Crisafulli, a Elia di aiutarlo a comprendere se il presidente della Repubblica potesse non accogliere la proposta di nomina di uno o più ministri⁶. Gli interessava capire – come vedremo meglio in seguito – se aveva la facoltà di opporsi alla nomina di alcuni esponenti socialisti in dicasteri rilevanti (Affari Esteri, Difesa, Interno, Bilancio, Tesoro). Qui, però, si vuole anzitutto sottolineare che le lettere ritrovate – considerata la quantità e la continuità – documentano un vero e proprio metodo di lavoro: in un primo momento, il presidente valutava la praticabilità giuridica della sua azione preferita, e, in un secondo momento, si preoccupava di considerarne l'opportunità politica.

In altra sede, qualche anno fa, ho notato che gli uomini che circondavano il presidente Segni, che gli fornivano le informazioni, lo consigliavano, lo spingevano verso determinate decisioni, facevano parte della sua biografia politica, anche perché in diversi momenti erano stati determinanti su alcune scelte imputate genericamente al solo capo dello Stato⁷. Ora mi sembra ancora più evidente che lo studio della presidenza Segni (ma il discorso può essere esteso a più, forse a tutti i presidenti della Repubblica) è più complesso di quanto possa apparire. Se la storiografia concentrasse l'attenzione quasi esclusivamente

4. Nel 1962 Leopoldo Elia aveva 37 anni, ma era già un giovane studioso che aveva raccolto larga stima all'interno del mondo scientifico, istituzionale e politico italiano. Allievo di Costantino Mortati e di Carlo Esposito, funzionario del Senato dal 1950 e vicedirettore dell'Ufficio studi legislativi, era diventato nel 1962 professore straordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Ferrara. Segni lo considerava «un costituzionalista bravo» (Archivio Antonio Segni (d'ora in poi AAS), b. Presidente della Repubblica (1962), fasc. 3250, lettera di Antonio Segni a destinatario non specificato, 21 giugno 1962, I versamento) e lo scelse come suo consigliere anche se aveva un orientamento politico diverso: era stato dossettiano ed era vicino alla sinistra democristiana, in particolare a Moro. A proposito della formazione di Elia, F. Lanchester, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*, P. Pombeni, *Leopoldo Elia, fra Fuci e Cronache sociali nel periodo transitorio*, entrambi in *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia 1948-1962. Atti convegno, Roma 27 marzo 2014*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano 2014, rispettivamente pp. 1-29 e pp. 31-60. Ora, più in generale, il bel profilo di M. Cau, *Leopoldo, Elia*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 2020, online in https://www.treccani.it/enciclopedia/leopoldo-elia_%28Dizionario-Biografico%29/.

5. Lettera di Segni ad Elia, 4 gennaio 1963, ora qui p. 146.

6. Lettera di Biscaretti di Ruffia a Segni, 18 maggio 1963; lettera di Elia a Segni, 21 maggio 1963; Crisafulli a Segni, 14 ottobre 1963, ora qui rispettivamente a pp. 225-229; 230; 248-253

7. S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, cit., p. 442.

sul titolare della carica, trascurando i segretari generali, i capiservizio, i consiglieri, sia quelli ufficiali sia quelli che agivano senza formale incarico, ne verrebbe meno la comprensione di un quadro articolato, in cui i giuristi, specialmente i costituzionalisti, occupavano – ancor più durante le prime tre presidenze quando la prassi era in costruzione – un posto di primissimo piano.

Nella primavera del 1956, quando prese carta e penna per scrivere a Costantino Mortati, Segni era presidente del Consiglio dal 6 luglio 1955⁸. I rapporti con il Quirinale erano difficili. Giovanni Gronchi era particolarmente pressante sia in politica interna che in politica estera, ed era determinato a fare pesare le sue posizioni. In sostanza, esigeva che Segni seguisse le indicazioni del Quirinale o, come minimo, concordasse con il vertice della Repubblica le iniziative principali che intendeva compiere il governo. Il capo dello Stato era stato uno dei principali artefici della svolta che aveva portato alla caduta di Scelba e all'ascesa del politico sardo⁹, ma Gronchi poteva perciò pretendere di assumere un comportamento “paternalistico” col presidente del Consiglio?

Considerato il discorso con cui lo statista di Pontedera aveva inaugurato il settennato, che indicava una precisa direzione politica¹⁰, sarebbe stato in controtendenza un atteggiamento quasi distaccato, come se il presidente fosse pronto ad assistere allo svolgersi degli eventi e a intervenire soltanto in casi eccezionali. In pochi, però, allora prevedevano (ed erano pronti ad accettare) che il Quirinale potesse assumere con insistenza un ruolo di assoluto rilievo capace di condizionare l'indirizzo politico del Paese. Anche le sinistre, che sostenevano pubblicamente la centralità del Parlamento ma in realtà difendevano la centralità dei partiti, erano caute, se non perplesse. Palmiro Togliatti apprezzò l'attenzione di Gronchi alle «strutture economiche e sociali», e tuttavia precisò che «un messaggio presidenziale non è un programma di governo, né può esserlo»¹¹. Il pensiero del segretario del Pci era abbastanza chiaro: se il Quirinale avesse voluto rita-

8. Su Segni presidente del Consiglio, S. Mura, *Antonio Segni*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, a cura di S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, Laterza, Roma-Bari 2022, vol. I, pp. 199-219.

9. Cfr. S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, cit., pp. 233-242; G. Formigoni, *Mario Scelba*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 171-198, specialmente 193-198.

10. Per il discorso di Gronchi, Atti parlamentari (d'ora in poi AP), Camera-Senato, Leg. II, seduta comune dell'11 maggio 1955, pp. 2-4.

11. P. Togliatti, *L'elezione del Presidente*, in «La Rinascita», 1955, n. 5, p. 337.

gliarsi un ruolo diverso, marcatamente interventista, avrebbe incontrato l'opposizione del Pci.

Alessandro Giacone ha spiegato che il settennato di Gronchi non può essere interpretato alla luce di un confronto con un modello, quello del «potere neutro», inadeguato alla comprensione del presidente della Repubblica italiana. E poi ha aggiunto giustamente che non si può prescindere dalla contestualizzazione: il boom economico, la crisi del centrismo, le tensioni della guerra fredda, la decolonizzazione e, soprattutto, gli eventi francesi con il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica¹². Quest'ultimo avvenimento è sicuramente un dato influente, che tuttavia segue – e non precede – la scelta gronchiana di essere maggiormente (e pubblicamente) presente sulla scena politica rispetto al suo predecessore. E quindi quali furono i fattori che determinarono l'attivismo di Gronchi? E quali appoggi garantirono una copertura al suo interventismo? Tra questi diversi fattori non può essere sottovalutata, come si ricava anche dalle prime pagine del saggio di Giacone, la riflessione dei giuristi, il forte e pubblico sostegno di riconosciuti maestri della scienza giuridica al protagonismo del presidente.

Il tempestivo articolo di Piero Calamandrei, che alcuni suoi allievi – e tra questi Paolo Barile, autore di uno dei primi fondamentali studi sui poteri del presidente della Repubblica¹³ – si sarebbero preoccupati di sviluppare, era un'approvazione della “forzatura” gronchiana.

Chi – aveva scritto Calamandrei all'indomani dell'elezione di Gronchi –, dopo aver letto il messaggio del nuovo presidente della Repubblica al popolo italiano,

12. A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, in *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, direzione di S. Cassese, G. Galasso e A. Melloni, il Mulino, Bologna 2017, vol. I, p. 159. Sull'influenza dell'esperienza francese in Italia, A. Giacone, *Gronchi, Segni e Saragat di fronte al gollismo*, in *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, a cura di G. Orsina e M. Ridolfi, Viella, Roma 2022, pp. 225-241; ma non può essere trascurato il volume *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lanchester e V. Lippolis, Jovene, Napoli 2009.

13. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, pp. 295-357, e poi, in una forma più sintetica, anche all'interno del volume *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano 1958, vol. III, pp. 135-183. Per uno dei più recenti e completi profili di Barile, S. Merlini, *Barile Paolo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 2017, *ad vocem* (online); ma cfr. anche F. Lanchester, *Paolo Barile, la tradizione costituzionalistica toscana e la scuola fiorentina*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2018, n. 1, rivista online <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>; «Istantanee» su Paolo Barile a venti anni dalla sua scomparsa, contributi di P. Caretti, V. Spini, E. Cheli *et. al.*, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. speciale 2021, consultabile online in <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

se n'è allarmato come di uno straripamento dai limiti delle attribuzioni presidenziali e come di un'invasione delle attribuzioni di indirizzo politico riservate al governo, ha dimostrato con ciò di non essersi reso conto né di quelle che sono in realtà le funzioni presidenziali nella nostra Costituzione, né del momento di vera e propria "emergenza costituzionale" in cui il messaggio è stato lanciato, come un appello di sos destinato a richiamare l'attenzione di tutti gli italiani sul naufragio che attende la nostra democrazia se continua a navigare con questi dissennati piloti¹⁴.

In assenza della Corte costituzionale, non ancora entrata in funzione, il capo dello Stato assumeva, secondo Calamandrei, anche la «funzione di vigilanza e di stimolo preventivo contro l'inerzia costituzionale, o addirittura contro il «sabotaggio» costituzionale operato dal governo» [Scelba]. Il presidente non era un «organo di pura cerimonia», ma aveva «l'ufficio di vigilare a che in ogni materia la politica governativa» corrispondesse «alle norme programmatiche della Costituzione»¹⁵.

L'interventismo di Gronchi, dunque, non era soltanto opportuno sotto il profilo politico, perché l'Italia si era data una Costituzione e a distanza di anni era ancora largamente inapplicata, ma era assolutamente legittimo sotto il profilo giuridico. E Calamandrei, forte della sua autorevolezza, si preoccupava di spiegarlo, anzitutto, ai suoi colleghi giuristi, che sostenevano l'idea di un organo *super partes* avulso dalla politica. Il presidente della Repubblica, invece, partecipava, e con un ruolo di primo piano, anche alla definizione della politica estera: aveva formalmente il comando delle forze armate e presiedeva il consiglio supremo di difesa; fissava «criteri politici» su «tutte le questioni attinenti direttamente o indirettamente alla difesa nazionale», come erano quelle riguardanti le alleanze militari, le armi di distruzione di massa, la dislocazione delle forze armate italiane fuori dal territorio dello Stato, la concessione di basi militari¹⁶. In una fase di guerra fredda, dunque, l'energica operosità di Gronchi era più che legittima, e assolutamente giustificata considerata la delicatezza del contesto¹⁷.

14. P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in «Il Ponte», 1955, n. 6, pp. 809-814, ora in Id., *Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale*, Tre-Press, Roma 2019, pp. 596-601 (la citazione si trova a p. 596).

15. Ivi, pp. 600-601.

16. Ivi, p. 601.

17. Per inquadrare la politica estera italiana di questo periodo, cfr. A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022, pp.

Il contributo di Calamandrei, che pure apparve durante le ultime settimane di vita del governo Scelba, alimentò il dibattito senza produrre – come era prevedibile – un chiarimento sul modo di intendere il presidente della Repubblica italiana. Le perplessità di molti si irrobustirono e anche quelle di Segni, che stimava particolarmente il processualciviltista fiorentino, si rafforzarono. Con lui si erano conosciuti nel febbraio 1915, a Roma, nello studio di Giuseppe Chiovenda¹⁸. Da allora, oltre alla collaborazione scientifica e forense, era nata una solida amicizia destinata a durare sino alla morte di Calamandrei, che Segni considerava uno dei più grandi maestri del suo tempo¹⁹. La sua posizione “presidenzialista” aveva una significativa rilevanza, anche perché non era completamente isolata. In molti avvertivano che l’istituzione presidente della Repubblica aveva conquistato un prestigio che ne faceva un solido riferimento, un pilastro della democrazia italiana²⁰, ma un uomo di governo, quale allora era Segni, poteva non temere l’affermazione di un’idea “invasiva” del capo dello Stato? L’articolo di Calamandrei non ebbe una calorosa accoglienza: la concezione garantista del presidente era dominante, sia tra gli studiosi, sia tra i politici²¹. La prassi, però, cominciava ad essere ben evidente, e non sarebbe stata senza conseguenze.

187-248; U. Gentiloni Silveri, *Storia dell’Italia contemporanea 1943-2019*, il Mulino, Bologna 2019, pp. 63-102; G. Formigoni, *Storia d’Italia nella guerra fredda 1943-1978*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 217-294.

18. A. Segni, *Ricordo di Piero Calamandrei*, in «La Nuova Sardegna», 21 novembre 1956; poi Id., *Ricordi di Piero*, in «Il Ponte», 1956, n. 12, pp. 1657-1658, ora anche in Id., *Scritti politici*, a cura di S. Mura, Cucc, Cagliari 2013, pp. 301-302. Cfr. A. Mattone, *Storia della Facoltà di Giurisprudenza*, cit., pp. 518-536; 699-725.

19. Segni, allora presidente del Consiglio, partecipò alla commemorazione sfidando il disappunto di Pio XII, che considerava Calamandrei anticlericale. A. Segni, *Diario (1956-1964)*, a cura di S. Mura, il Mulino, Bologna 2012, nota del 15 gennaio-7 febbraio 1957, p. 125.

20. Non soltanto Francesco Cosentino (consigliere giuridico del presidente della Repubblica) avrebbe incoraggiato Gronchi a svolgere un ruolo ben più incisivo (cfr. *I poteri del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio*, in «La Stampa», 15 giugno 1957), ma in questo senso, come è noto, sarebbe stato spronato e sostenuto anche da Mario Bracci (Istituto Luigi Sturzo (ILS), Archivio Storico (AS), Fondo Giovanni Gronchi (FGG), sc. 32, fasc. 198, lettera di Bracci a Gronchi, 15 dicembre 1958. Su questa lettera, L. Elia, *La “lettera” di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De’ Santi*, a cura di A. Pisaneschi, L. Violini, Milano, 2007, vol. I, pp. 267-273.

21. A proposito della posizione garantista, specialmente i contributi di Serio Galeotti ora raccolti in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantista del Capo dello Stato negli scritti dell’autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano 1992.

1. I viaggi all'estero del presidente

In questo quadro, piuttosto incerto, Segni cercava precisazioni e desiderava avere una visione più chiara dei poteri e dei limiti del presidente della Repubblica. Allora poteva contare su due esperienze concrete, quella di Luigi Einaudi e quella, appena iniziata, di Giovanni Gronchi. Il primo, se si escludono le tre visite alla Città del Vaticano, non aveva compiuto viaggi all'estero²²; il secondo, invece, oltre alla consueta visita al papa che naturalmente si concluse in giornata, era stato negli Stati Uniti e in Canada dal 27 febbraio al 14 marzo 1956, quindi aveva oltrepassato le due settimane, e poi in Francia dal 25 al 28 aprile²³. Da qui uno dei quesiti che Segni presentò a Costantino Mortati, Aldo Moro, Carlo Esposito, Giorgio Bo e Giuseppe Guarino: «In quali circostanze di tempo e luogo possono esercitarsi i poteri del presidente fuori del territorio dello Stato?»²⁴

In base ai lavori dell'Assemblea costituente, Mortati, che rispose subito alla lettera del presidente del Consiglio, ritenne che il complesso delle funzioni del capo dello Stato dovesse passare interamente al supplente²⁵. Non era perciò ammissibile una redistribuzione delle attribuzioni presidenziali in seguito all'assenza del presidente della Repubblica impegnato all'estero. Il problema aveva una notevole rilevanza politica e la sua soluzione avrebbe avuto conseguenze significative sugli effettivi spazi di manovra del capo dello Stato. Segni era ben consapevole che si trattava di un passaggio molto delicato: se una visita del presidente della Repubblica, ad esempio oltreoceano, fosse stata considerata un impedimento temporaneo all'esercizio delle funzioni presidenziali, e quindi avesse attivato la supplenza, come avrebbe rea-

22. Enrico De Nicola si era recato al Vaticano in visita ufficiale solo una volta, e questa fu per lui l'unica visita all'estero. A proposito del capo provvisorio dello Stato, P. Craveri, *Enrico De Nicola*, in *I presidenti della Repubblica*, cit., in particolare pp. 103-110, ma poi Id., *La vocazione arbitrale di Enrico De Nicola*, Editoriale scientifica, Napoli 2020; A. Giacone, *Enrico De Nicola e la transizione istituzionale tra Monarchia e Repubblica (1944-1946)*, in «Laboratoire Italien», 2012, n. 12, pp. 279-296 (disponibile online <https://journals.openedition.org/laboratoireitalien/667#text>).

23. A proposito dei viaggi presidenziali, *I Presidenti della Repubblica e il ruolo internazionale dell'Italia. Dal Trattato di Pace al Trattato di Maastricht (1947-1992)*, a cura di S. Cruciani, M. Ridolfi e A. Varsori, FrancoAngeli, Milano 2022, pp. 21-64; A. Giannotti, *I presidenti sulla scena internazionale*, in *I presidenti della Repubblica*, cit., in particolare pp. 819-821; G. Di Capua, *I viaggi di Gronchi all'estero*, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, 17, 1954-1958: *il centrismo dopo De Gasperi: da Pella a Zoli*, Nuova CEI, Milano 1991, pp. 278-280.

24. Lettera di Segni a Mortati, Moro, Esposito, Bo e Guarino, 28 aprile 1956, qui a p. 85.

25. Lettera di Mortati a Segni, 29 aprile 1956, qui a p. 86.

gito Gronchi? E avrebbe accettato di farsi sostituire da Cesare Merzagora, presidente del Senato (uno dei suoi avversari alle elezioni presidenziali del 1955), oppure avrebbe preferito evitare di recarsi all'estero? L'istituto della supplenza poteva essere un forte disincentivo, quasi un contrappeso alle ambizioni gronchiane.

La Costituzione italiana non vietava l'allontanamento del presidente della Repubblica dal territorio nazionale; non disponeva il divieto di esercitare i propri poteri al capo dello Stato che si trovava all'estero (come, invece, prevedevano la Costituzione svedese, quella norvegese, quella greca e quella jugoslava); non stabiliva che le Camere e/o il governo dovessero autorizzare il viaggio del presidente fuori dall'Italia (come, viceversa, specificavano la Carta francese del 1848, quella irlandese e quella portoghese)²⁶. Le rappresentanze diplomatiche, fra l'altro, potevano garantire condizioni favorevoli perché vi potesse essere un flusso continuo di comunicazioni fra il capo dello Stato lontano dal territorio nazionale e gli organi della Repubblica. Mortati, tuttavia, sostenne che

Le delicate valutazioni che competono al Capo dello Stato in occasione degli atti ai quali deve partecipare, e la più generale funzione di controllo sulle attività degli organi costituzionali, che condizionano le iniziative a lui spettanti, non potrebbero essere efficacemente adempiute senza una molteplicità di contatti diretti ed immediati con una serie indeterminabile di persone, e senza una cono-

26. Allora il problema della supplenza del capo dello Stato in viaggio all'estero cominciava a raccogliere una specifica attenzione da parte degli studiosi, come dimostra il saggio di E. Spagna Musso, *Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e nel Canada*, in «Rassegna di diritto pubblico» 1956, n. 2, pp. 340-372, ora anche in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 33-70; e quello di T. Martines, *La supplenza presidenziale*, in «Burocrazia», 1956, n. 9, pp. 8-11. Negli anni immediatamente successivi molti autorevoli costituzionalisti si sarebbero occupati di questo tema. Giuseppe Guarino era decisamente contrario all'ipotesi che il viaggio all'estero del presidente potesse giustificare la supplenza (*Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano 1960, vol. II, pp. 1033-1049). Anche Aldo Bozzi escludeva che il viaggio del presidente all'estero in forma ufficiale facesse scattare la supplenza (*Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in «Rassegna parlamentare», 1959, n. 11, pp. 23-60, in particolare pp. 50-51). Per Carmelo Carbone e Leopoldo Elia il viaggio poteva dar luogo a supplenza (rispettivamente, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1963, n. 1, p. 29-30; *La continuità del funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano 1958, p. 122). Tra le cause di supplenza inserivano il viaggio all'estero: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1958, p. 375; F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1958 pp. 244-246; G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1962, pp. 153-155; P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1962, p. 399.

scenza personale di situazioni e di eventi: inattuabili, gli uni e l'altra, finché egli rimanga all'estero²⁷.

La supplenza, dunque, sembrava essere la via principale suggerita da Mortati, sempreché la situazione politica non lo indicasse e l'assenza dal Paese non fosse stata davvero breve²⁸. Il costituzionalista calabrese, però, era scettico su una regolamentazione dettagliata, con vincoli precisi anche sui tempi di permanenza all'estero, e preferiva, in fondo, che di volta in volta si compisse un'attenta valutazione delle condizioni esistenti.

Questa conclusione, in realtà, esponeva il presidente del Consiglio, cioè l'organo – secondo Mortati – più adatto ad accertare l'impedimento del capo dello Stato²⁹. Nello specifico, quindi, Segni avrebbe dovuto valutare l'opportunità di sostituire temporaneamente Gronchi, in visita all'estero, con Merzagora. Ciò, inevitabilmente, avrebbe fatto esplodere la tensione, già molto alta, tra Viminale (sede della presidenza del Consiglio sino al 1960) e Quirinale. Il prestigio del capo dello Stato sarebbe stato, in qualche misura, ridimensionato. Gronchi non avrebbe accettato, senza opporre forti resistenze, una simile prassi. Mortati, peraltro, sottolineò che c'era soltanto un'attività che il supplente non poteva esercitare, lo scioglimento delle Camere, ma avrebbe potuto svolgere funzioni delicatissime, e persino dichiarare lo stato di guerra³⁰. Così le osservazioni mortatiane riservate a Segni, se fossero state rese pubbliche e sostenute da gran parte dei giuristi e da autorevoli politici, avrebbero rappresentato più un problema che una soluzione.

Diversa la posizione di Esposito, il quale, a differenza di Mortati, sostenne la tesi della scindibilità delle funzioni del presidente della Repubblica. Lo svolgimento «non spontaneo, discontinuo, puntuale» delle attività del capo dello Stato «male si concilia» con l'ipotesi che le funzioni «costituiscano un tutto unitario e che il Presidente o chi lo sostituisce non possano essere abilitati a svolgerne solo alcune e non tutte»³¹. Il costituzionalista napoletano si opponeva alla recente tendenza in ascesa che negava «in vario modo la natura puntuale degli interventi del Presidente della Repubblica nella vita dello Stato» ed

27. Lettera di Mortati a Segni, 29 aprile 1956, qui a p. 90.

28. Ivi, p. 91.

29. Lettera di Mortati a Segni, 31 maggio 1956, qui a p. 92.

30. *Ibidem*.

31. Lettera di Esposito a Segni, 12 giugno 1956, qui a p. 108.

era contrario ad assegnargli la facoltà (o persino il dovere) di svolgere «una propria attività di iniziativa e di impulso alla attuazione di un personale programma politico»³². Con esemplare sicurezza, Esposito avvertì Segni che si trattava «di tesi o di prassi in netto contrasto con le disposizioni costituzionali relative al “governo della Repubblica” ed alle sue funzioni»³³.

Una simile conclusione non poteva che generare l'inquietudine del presidente del Consiglio: Gronchi stava oltrepassando i limiti della Costituzione? Se il suo attivismo era eccessivo, e in contrasto con le norme costituzionali, il governo poteva assistere senza intervenire? In molti (e tra questi anche il ministro degli Affari esteri, Gaetano Martino) ritenevano che il presidente della Repubblica, senza suscitare pericolosi conflitti istituzionali, dovesse essere fermato³⁴. Gronchi stava instaurando una «vera e propria diplomazia parallela»³⁵. Non c'era, in realtà, la concreta possibilità di impedire i viaggi all'estero del capo dello Stato, ma Segni cercava di far in modo che il presidente fosse disincentivato a partire. I ministri erano in fibrillazione perché nei colloqui il presidente della Repubblica incontrava anche i leader dei governi esteri (ad esempio, negli Stati Uniti la stessa persona era sia il capo dello Stato sia il vertice dell'esecutivo) e cercava di raggiungere determinati risultati politici internazionali, che poi la stampa amplificava perché il presidente era seguito da uno stuolo di giornalisti³⁶.

32. *Ibidem*.

33. *Ibidem*.

34. Cfr. M. Saija, A. Villani, *Gaetano Martino 1900-1967*, prefazione di G. Napolitano, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 373-381; M. Lucioli, *Diciotto mesi al Quirinale con il presidente Giovanni Gronchi*, in *Professione diplomatico*, a cura di E. Serra, FrancoAngeli, Milano 1988, pp. 112-135, ma ora M. Lucioli, *Ricordi di vita diplomatica (1948-1964)*, a cura di S. Baldi, [s.n.], Roma 2022; M. Brosio, *Diari di Washington 1955-1961*, a cura di U. Gentiloni Silveri, il Mulino, Bologna 2008, nota del 4 aprile 1957, p. 258.

35. A. Giannotti, *I presidenti sulla scena internazionale*, cit., p. 821.

36. Il 5 febbraio 1956, «Il Corriere dell'Informazione» riportava le opinioni che il presidente della Repubblica avrebbe espresso a Edmund Stevens, corrispondente del «Christian Science Monitor» di Boston. Il Quirinale smentì ufficialmente, ma il contenuto delle dichiarazioni era verosimile. Gronchi avrebbe detto: «è importante che gli Stati Uniti abbandonino la loro opposizione all'ingresso della Cina comunista nell'Onu, e che, per conto suo, l'Italia finirà col riconoscere e col sostenere il suo ingresso all'Onu; [...] se gli Stati Uniti vogliono mantenere la supremazia nel mondo libero devono mostrare maggior considerazione per i sentimenti e le opinioni dei [loro] alleati; la politica estera statunitense è spesso troppo rigida e inflessibile; sono stato il primo a sostenere l'apertura a sinistra e rimango a favore di essa» (*Smentita l'intervista pubblicata in America*, in «Corriere dell'informazione», 4-5 febbraio 1956). Cfr. anche V. G. (Vittorio Gorresio), *Smentita un'intervista di Gronchi pubblicata da un giornale americano*, in «La Stampa», 4 febbraio 1956. L'intervista, comunque, sarebbe stata ripresa dal «Time», peraltro di proprietà del consorte dell'ambasciatore degli Stati Uniti in Italia, Clare Boothle Luce, senza dare risalto alla smentita del Quirinale (*What Gronchi*

Esposito, invero, non rispondeva in modo chiaro ed esplicito al quesito relativo alla sostituzione del presidente durante i suoi viaggi all'estero, ma si può desumere che non ritenesse necessario – alla luce dei lavori preparatori della Carta – far ricorso alla supplenza, anche considerando alla lettera il testo finale dell'articolo 86, modificato in sede di coordinamento, con l'aggiunta di «*in ogni caso* che egli non possa adempierle» le funzioni devono essere esercitate dal presidente del Senato³⁷. La supplenza, comunque, aveva carattere eccezionale, e il viaggio presidenziale all'estero, che aveva una durata limitata a pochi giorni, non poteva essere considerato un evento straordinario.

Neanche questa risposta di Esposito poteva soddisfare fino in fondo Segni, il quale cercava un supporto alla tesi secondo la quale se a Roma il presidente fosse stato sostituito avrebbe compiuto il viaggio, essenzialmente, come un privato cittadino, perché altrimenti si sarebbe creata una condizione, persino ridicola, di due presidenti della Repubblica italiana, uno in patria e uno all'estero, che addirittura potevano entrare in conflitto sulle scelte da compiere.

Il più giovane dei giuspubblicisti che Segni consultò, Giuseppe Guarino (allora aveva trentaquattro anni), suggerì di restringere al massimo le occasioni di supplenza, perché le due personalità (presidente della Repubblica e presidente del Senato) potevano avere idee contrapposte, erano elette da diversi organi e in tempi diversi³⁸. L'istituto era delicato e poteva turbare il quadro politico. In occasione dei viaggi all'estero compiuti dal presidente in via ufficiale, Guarino escludeva l'esistenza di un divieto che impedisse al capo dello Stato il compimento dei suoi atti³⁹. Il presidente, fra l'altro, era tutelato dalle norme del diritto internazionale e la sua indipendenza non era in discussione. Se l'intento era frenare il capo dello Stato, o quantomeno ridimensionare le sue ambizioni in campo internazionale, il governo Segni si trovava di fronte una serie di pareri di autorevoli costituziona-

Wants, in «Time», 13 febbraio 1956). Cfr. E. Ortona, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, il Mulino, Bologna 1986, pp. 156-158.

37. Il testo approvato dall'Assemblea costituente era il seguente: «Le funzioni del Presidente della Repubblica sono in caso di impedimento esercitate dal Presidente del Senato». Quello modificato in fase di coordinamento: «le funzioni del Presidente della Repubblica *in ogni caso* che egli non possa adempierle sono esercitate dal Presidente del Senato» (Assemblea costituente (d'ora in poi Ass. Cost.), seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947, pp. 1437-1440). Mio il corsivo.

38. Lettera di Guarino a Segni, [s.d], qui a pp. 125-126. Sul problema della supplenza, come si è detto, Guarino approfondì gli studi e diede alle stampe il saggio, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 1033-1049.

39. Lettera di Guarino a Segni, [s.d], qui a p. 127.

listi che non gli garantiva un appoggio sufficiente per stabilire, senza suscitare un vespaio di polemiche, che l'assenza del presidente dal territorio nazionale fosse un impedimento temporaneo all'esercizio delle funzioni e avrebbe immediatamente attivato l'istituto della supplenza.

Non si sa se Gronchi sapesse di questo sondaggio segreto di Segni, certo è che il presidente non fece alcun passo indietro. Compì i suoi viaggi all'estero senza essere sostituito al Quirinale dal presidente del Senato Merzagora, incontrò leader stranieri con dirette responsabilità di governo, tentò di instaurare – ancora prima della nota lettera indirizzata ad Eisenhower ma bloccata dal ministero degli Esteri⁴⁰ – un rapporto privilegiato con l'amministrazione statunitense. La sua attività si può ben inquadrare dentro quella d'indirizzo politico⁴¹. Gronchi non si curò più di tanto dei malumori e dei conflitti istituzionali che il suo attivismo generò⁴². Ancora una volta, in sua difesa, intervenne Calamandrei. In un lungo editoriale sulla prima pagina del quotidiano torinese «La Stampa», sostenne che i viaggi ufficiali del presidente fuori del territorio nazionale non costituivano affatto un impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali, ma anzi dovevano essere considerati «una felice occasione per la piena esplicazione delle medesime».

Si può ben ricordare – osservò Calamandrei – che sotto la monarchia mai fu posto il problema della reggenza quando il re partiva per andare a render visita ai sovrani stranieri. Lo stesso avviene in Francia; lo stesso è accaduto agli Stati Uniti d'America, dove, ogni volta che il presidente in carica si è assentato dal territorio americano per partecipare a incontri politici all'estero (come hanno fatto Wilson, Roosevelt, Truman e Eisenhower), non è mai venuto in mente ad alcuno di invocare l'articolo 2 della Costituzione che prevede l'entrata in carica del vicepresidente solo quando il presidente sia nell'impossibilità di assolvere i poteri e i doveri del suo ufficio⁴³.

La polemica, che divampò anche sugli organi di stampa, non si rivelò funzionale al raggiungimento di quel risultato che il presidente

40. A proposito di questa vicenda, cfr. A. Giaccone, *Giovanni Gronchi*, cit., pp. 170-171; S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, cit., pp. 279-288; M. Saija, A. Villani, *Gaetano Martino*, cit., pp. 373-381.

41. Così, in modo convincente, E. Spagna Musso, *Il viaggio del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 370-371.

42. Per un'analisi sintetica, non recente ma persuasiva, della presidenza Gronchi, L. Paladini, *Per una storia costituzionale della Repubblica italiana*, Bologna, il Mulino, 2004 (ed. digit. 2009, doi: 10.978.8815/143419), pp. 129-136.

43. P. Calamandrei, *La supplenza presidenziale*, in «La Stampa», 1° maggio 1956, ora in *Id., Opere giuridiche*, cit., p. 604.

del Consiglio si attendeva. Gronchi, abilmente e consapevole di non avere una effettiva responsabilità politica sugli affari esteri, condusse una battaglia fondata sulla libertà del capo dello Stato di esprimere giudizi, osservazioni, indicazioni, come la Costituzione gli permetteva e sulla base della «natura “morale” della responsabilità» della più alta carica della Repubblica⁴⁴. E in questo conflitto politico-istituzionale, che il corrispondente italiano del «Die Welt», Friedrich Meichsner, definì addirittura «guerra fredda»⁴⁵, il coinvolgimento dei giuspubblicisti non si rivelò decisivo. Se essi a larghissima maggioranza avessero espresso forti e incontrovertibili argomentazioni di carattere “tecnico” contro l’attivismo gronchiano all’estero, forse sarebbero stati determinanti. Anche le divisioni interne al mondo giuridico, insomma, favorirono la “vittoria” del presidente della Repubblica, che non soltanto perseverò sulla sua impostazione interventista, ma contribuì, e neanche in modo sofisticato, a causare la caduta del primo governo Segni⁴⁶.

2. «Se la firma sugli atti sottoposti deve sostanzialmente essere qualcosa di diverso da un timbro...»

Il biografo di Luigi Einaudi, Riccardo Faucci, ha avuto l’impressione che i consigli del presidente fossero «caduti nel silenzio, fino a diventare delle vere e proprie “prediche inutili”»⁴⁷. È un’espressione incisiva che ha avuto fortuna, anche perché rievoca il titolo di un’operazione editoriale dello stesso Einaudi⁴⁸, ma può portare fuori strada, rafforzando l’impressione che il presidente non abbia avuto alcun peso. Lo stesso Faucci, invece, ha spiegato in modo convincente che la situazione era più complessa.

44. AAS, b. Leggi e problemi costituzionali – supplenza presidenza della Repubblica – “Affare Gronchi” (1957), fasc. 2095, lettera di Gronchi a Segni, 26 marzo 1957, I versamento.

45. AAS, b. Leggi e problemi costituzionali – supplenza presidenza della Repubblica – “Affare Gronchi” (1957), fasc. 2106, Rassegna dei giornali di lingua tedesca, 27 aprile 1957.

46. È interessante notare, sebbene ciò vada oltre l’arco temporale di questa ricerca, che Saragat sarebbe arrivato a conclusioni opposte, facendosi sostituire da Merzagora dall’11 settembre al 3 ottobre 1967, cioè durante i giorni della sua permanenza all’estero per le visite in Canada, in Australia e negli Stati Uniti (*Esercizio temporaneo di funzioni del Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato*, in «Gazzetta Ufficiale», 9 settembre 1967, n. 227). Si trattò di un viaggio di durata straordinaria. Negli altri casi, Saragat non ricorse alla supplenza.

47. R. Faucci, *Luigi Einaudi*, Utet, Torino 1986, p. 395.

48. L. Einaudi, *Prediche inutili*, in *Opere di Luigi Einaudi*, Einaudi, Torino 1964, vol. II.

[Einaudi] non ufficializzò mai il suo diverso avviso nei confronti del governo, ma tempestò letteralmente di consigli, quesiti, esortazioni i singoli ministri man mano che questi gli sottoponevano disegni di legge da lui non condivisi, ricorrendo a una norma – quella appunto dell'autorizzazione [a presentare alle Camere i disegni di legge di iniziativa del governo]⁴⁹.

Il segretario generale della presidenza della Repubblica, Ferdinando Carbone, aveva spiegato ad Einaudi che non era il caso di manifestare il proprio eventuale dissenso rispetto ai provvedimenti governativi con messaggi al presidente del Consiglio, perché sarebbe stato accusato di non rispettare gli articoli 74 e 87 della Costituzione⁵⁰. In effetti, una palese presa di posizione del Quirinale avrebbe suscitato una valanga di polemiche sull'attività del capo dello Stato. E ciò anche se tra il presidente e il governo c'era quasi un «concorso di volontà», e l'autorizzazione non era un aspetto completamente trascurabile ma prevedeva una forma di compartecipazione. «In questa sottile dialettica con l'esecutivo – ha scritto ancora Fauci – il presidente Einaudi, lungi dal figurare quel “notaio” del governo che taluno vorrebbe, risulta essere stato un *partner* di esso attivissimo e più di una volta scomodo»⁵¹.

Quest'ultima osservazione, in riferimento all'attività di Einaudi, può essere estesa a tutti i presidenti? Considerato lo stato degli studi, sembrerebbe che soltanto Saragat e Leone si mossero con scarsa determinazione senza avere l'ambizione di condizionare più di tanto la produzione normativa e l'attività governativa⁵². Non sembra completamente giustificata, ad esempio, l'insistenza sulla novità rappresentata dall'attivismo di Pertini, di Cossiga o di Napolitano. La compartecipazione (non solo formale) dei capi di Stato alla determinazione degli atti del governo è una tendenza prevalente. Segni pretendeva maggiore collaborazione e un coordinamento più efficace, almeno con i membri del governo. Lamentava che «l'assenza dei ministri competenti da Roma (ministri Esteri e Finanze)» aveva «impedito – per ristrettezza

49. R. Fauci, *Luigi Einaudi*, cit., p. 395. Anche Adriano Viarengo è arrivato alla stessa conclusione (cfr. A. Viarengo, *Luigi Einaudi*, in *I presidenti della Repubblica*, cit., p. 143).

50. R. Fauci, *Luigi Einaudi*, cit., p. 395.

51. *Ibidem*.

52. Cfr. A. Buratti, “Preferirei di no”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in «Diritto e Società», 2014, n. 2, pp. 222-226. A proposito delle presidenze Saragat e Leone, i contributi di M. Donno, *Giuseppe Saragat*, e G. Vecchio, *Giovanni Leone*, in *I presidenti della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 227-258, 259-294, ma si tratta, complessivamente, di due presidenze ancora poco esplorate dalla storiografia.

di tempo – ogni discussione più ampia»⁵³. Omar Chessa ha sottolineato l'importanza che assume in questo carteggio l'uso del termine “collaborazione” da parte del presidente della Repubblica⁵⁴, il quale certo non si considerava un osservatore estraneo all'attività governativa. Al presidente del Consiglio Fanfani e ai ministri, precisava che il suo ruolo non era, né poteva essere, quello di timbrare o di firmare gli atti governativi a lui sottoposti senza curarsi minimamente dei contenuti⁵⁵. In altre parole, la sua partecipazione alla formulazione dell'atto era necessaria ed effettiva, e non puramente simbolica né semplicemente si esauriva in un mero controllo.

Nella prefazione al volume, *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, comunemente ritenuto tra i presidenti meno disposti ad intervenire, rivelò come egli aveva scelto di operare durante il suo settennato. Anzitutto, aveva distinto le proposte di legge di iniziativa parlamentare da quelle presentate dal governo e, poi, aveva considerato diversamente il suo potere di rinvio: rispetto all'iniziativa parlamentare si era autolimitato, e la richiesta di una nuova deliberazione prima della promulgazione era stata valutata come una decisione davvero eccezionale, mentre di fronte ai progetti di legge d'iniziativa del governo, che peraltro erano quelli con maggior chance di arrivare sino alla definitiva approvazione, aveva preferito seguire un altro approccio⁵⁶, in contrasto con il modello di un presidente concentrato esclusivamente sull'attività di controllo.

Einaudi interpretò la facoltà di richiedere una nuova deliberazione da parte delle Camere strettamente correlata all'autorizzazione che spettava al presidente con la quale concedeva al governo la facoltà di presentare i disegni di legge al Parlamento (articolo 87 della Costituzione). Se il testo finale non era in conflitto con il progetto originario autorizzato, «come può il presidente – si chiedeva Einaudi –, non dico in punta di diritto stretto, ma di mero buon gusto, chiedere una seconda deliberazione, su una legge che egli medesimo aveva dianzi dichiarato potere essere presentata al Parlamento?»⁵⁷. E quindi, anche al fine di evitare un comportamento che poteva sembrare paradossale, lo stes-

53. Lettera di Segni a Elia, 28 luglio 1962, e lettera di Segni a Fanfani allegata, 29 luglio 1962, ora qui a p. 137.

54. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica e la scienza giuridica*, relazione tenuta all'Archivio storico della Presidenza della Repubblica il 6 dicembre 2022.

55. Lettera di Segni a Elia, 28 luglio 1962, e lettera di Segni a Fanfani allegata, 29 luglio 1962, ora qui a p. 137.

56. L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, cit. p. XIII.

57. Ivi, p. XIV.

so Einaudi fece intendere che scelse, prima di apporre la propria firma, di avviare un confronto con i responsabili dell'attività governativa, a cui sottoponeva i suoi rilievi, le sue osservazioni critiche, i suoi dubbi «in maniera più chiara possibile, senza le attenuazioni e le circonlocuzioni proprie non di rado delle prose ufficiali»⁵⁸.

In altre parole, il presidente interferiva sull'elaborazione del provvedimento con una sua attività di *moral suasion* o si svolgeva una sorta di trattativa tra il Quirinale e i membri del governo che si concludeva con un accordo tra le parti? È molto probabile che si verificassero entrambe le ipotesi, in relazione al contesto politico e ai rapporti di forza del momento, ma è certo che il presidente si ritagliò frequenti occasioni informali di interlocuzione con i membri dell'esecutivo sin dalla fase preparatoria degli atti, al fine di imprimere il suo proprio indirizzo con osservazioni e proposte che entravano nel merito del provvedimento. Lo stesso metodo einaudiano, in sostanza, adottarono Gronchi e Segni. Ed era un metodo, quello del continuo confronto/confitto con il presidente del Consiglio e i ministri, che non era limitato ai progetti di legge governativi, ma si estendeva almeno alle nomine dei più importanti ambasciatori (Parigi, Washington, Londa e Mosca), dei capi delle forze armate, dei sottosegretari.

Il presidente della Repubblica, sin dal primo settennato, si era ritagliato un ruolo di fatto superiore a quello che aveva svolto Vittorio Emanuele III⁵⁹. Il sovrano, come prevedeva un'antica consuetudine, firmava i decreti il giovedì di ogni settimana, e ciò era «un rito senza contenuto sostanziale»⁶⁰. Non così avvenne in età repubblicana.

Giudicai – spiegò Einaudi una volta concluso il suo mandato alla presidenza – che *nessun provvedimento* potesse giungere sul mio scrittoio se non fosse prima riveduto da chi avesse la mia piena fiducia, per la sua conoscenza della legislazione vigente. [...] La immediatezza della firma e della presentazione implicava, ovviamente, in regime regio, la esclusione di una qualsiasi indagine, richiedendo pur sempre questa un certo tempo tecnico; esclusione che era incompatibile con l'osservanza dei doveri imposti dalla Costituzione al presidente⁶¹.

58. *Ibidem*.

59. Il quale, tuttavia, non era stato «completamente assente dalla vita governativa». Cfr. P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 85-88.

60. L. Einaudi, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica italiana*, in «Rendiconti delle sedute dell'Accademia nazionale dei Lincei». Classe di Scienze morali, storiche e filosofiche, 1956, n. 3-4, p. 63.

61. *Ibidem*.

Einaudi si sforzava di far passare il messaggio generale che il presidente non doveva in alcun modo invadere il campo del governo, perché questa visione gli sembrava meno ambigua, e quindi più adatta al sistema italiano in formazione e in qualche misura simile a quella inglese di cui era un grande ammiratore, ma egli stesso ammise di aver svolto durante il suo mandato sia una funzione “tecnica” sia una funzione “politica”: «la revisione giuridica – scrisse – non escludeva la mia revisione sostanziale»⁶². I suoi rilievi, come dimostrano innumerevoli documenti, non si limitavano a verificare il rispetto dei principi costituzionali, ma riguardavano anche l’opportunità politica del disegno di legge e delle singole disposizioni normative che il governo si apprestava a presentare alle Camere⁶³. La sua valutazione discrezionale, naturalmente, poteva anche non essere determinante. I membri del governo, però, la tenevano in grande considerazione e ne erano fortemente condizionati.

Un conflitto con il Quirinale non conveniva, anzitutto, ai membri dell’esecutivo, perché il capo dello Stato poteva facilmente ostacolare l’attività governativa con l’esercizio dei poteri di cui disponeva. Il presidente, se non si trovava a fine mandato, aveva un arco di tempo che gli garantiva molte opportunità di reagire contro un rappresentante del governo insensibile ai propri richiami. Andrea Buratti ha sollecitato l’attenzione sulla risposta del presidente del Consiglio, Antonio Segni, alla lettera che il capo dello Stato gli aveva inviato il 15 dicembre 1955 sulla legge per lo svolgimento degli esami di Stato per l’abilitazione all’esercizio professionale dell’insegnamento medio: l’osservazione presidenziale «sarà tenuta in deferente e premurosa considerazione da parte del Governo»⁶⁴. Non era una frase di rito, ma vale la constatazione, spesso citata, di Umberto Terracini: «una parola del presidente pesa sulla bilancia più di mille parole di ognuno di noi»⁶⁵.

62. *Ibidem*.

63. È assai indicativa, in questo senso, la contrarietà di Einaudi alla riforma fondiaria, in particolare alla normativa sui contratti agrari, come concepita dal ministro dell’Agricoltura Antonio Segni. Un presidente, con una mera funzione di controllo, non si sarebbe opposto, né avrebbe cercato di far pesare le sue idee di autentico liberale in difesa degli interessi dei proprietari fondiari. Cfr. *Sul disegno di legge in materia di contratti agrari (sulla congruenza di una parte della normativa proposta in relazione ai fini da perseguire)*, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. Archivio Storico, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica. Luigi Einaudi*, a cura di R. Gallinari, «Quaderni di documentazione», nuova serie, n. 10, Roma 2005, pp. 85-90.

64. A. Buratti, “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’Archivio storico del Quirinale*, in «Diritto e Società», 2014, n. 2, p. 211.

65. U. Terracini, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Montecitorio», 1964, n. 1-2, p. 83.

Che l'autorizzazione a presentare i disegni di legge governativi non sarebbe stata una semplice formalità lo avevano ben capito alcuni padri costituenti più consapevoli del funzionamento concreto delle istituzioni politiche. In Assemblea Costituente Meuccio Ruini aveva avvertito: «gli atti più importanti di governo han luogo, formalmente, attraverso interventi e decreti del Capo dello Stato». E aveva soggiunto: «governo, in senso lato, potrebbe riferirsi anche al capo dello Stato, in quanto gli atti di governo si estrinsecano per suo mezzo»⁶⁶. Il presidente della Repubblica, senza essere il capo dell'esecutivo, avrebbe avuto rapporti pressoché quotidiani e continuativi con l'esercizio delle facoltà di governo, assumendo di fatto un ruolo che andava ben oltre quello, pur rilevante, di “arbitro”.

Il noto aforisma di Adolphe Thiers, «Il re regna, ma non governa», che aveva accompagnato gli italiani durante il Regno, era inadeguato a sintetizzare il ruolo del capo dello Stato nella Repubblica. Con ciò, tuttavia, non si intende sostenere che il presidente avesse una marcata autonomia, e neanche i suoi atti più importanti, come ad esempio lo scioglimento delle Camere, erano allora decisioni frutto della sua piena discrezionalità.

3. Lo scioglimento delle Camere. Dalla III alla IV legislatura

Sin dai primi giorni del 1963, Segni studiò l'ipotesi di sciogliere le Camere con qualche settimana in anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura e per questo si consultò, anzitutto, con Elia e, poi, con Crisafulli. Al suo consigliere chiese se fosse «giuridicamente possibile» approvare con decreto legge – in caso di scioglimento delle Camere il 20-27 gennaio e di elezioni il 31 marzo, il 1° o il 7/8 aprile – un'anticipazione dei termini per la formazione delle liste elettorali, al fine di includere anche i nati nel 1941⁶⁷. E ottenne la risposta positiva di Elia: «mentre sarebbe incostituzionale un decreto-legge che intendesse mutare il sistema elettorale, certamente non lo è un provvedimento che mira ad applicare con la massima approssimazione possibile l'art. 48 Cost.»⁶⁸.

66. Ass. Cost., seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, intervento di Ruini, pp. 1466-1467.

67. Lettera di Segni ad Elia, 4 gennaio 1963, ora qui p. 146.

68. Lettera di Elia a Segni, 6 gennaio 1963, ora qui a p. 147.

Lo rassicurò particolarmente l'opinione di Crisafulli, il quale, come si sa, aveva un trascorso politico ben lontano da quello del presidente della Repubblica. L'autorevole costituzionalista – che era stato il giurista comunista più ascoltato da Togliatti durante i lavori dell'Assemblea costituente ma, all'indomani del 1956, era uscito dal Pci⁶⁹ – sosteneva, in linea con la tesi allora dominante, che lo scioglimento era «un atto proprio del capo dello Stato»⁷⁰. Così non soltanto si distanziava da quelli che negavano persino l'esistenza di una categoria di “atti presidenziali”, ma anche da coloro che, attraverso un'analisi più realistica, intravedevano nello scioglimento delle Camere il concorso egualmente determinante della volontà del presidente e del governo. Crisafulli, comunque, andò oltre un parere eminentemente tecnico, mescolando con acuta disinvoltura interpretazioni giuridiche e valutazioni politiche.

Con specifico riguardo alla attuale situazione – scrisse a Segni il 26 gennaio 1963 –, può rilevarsi che sono già emersi elementi sufficienti, da parte del Psi e da parte della stessa Dc, per potersi tranquillamente constatare che, indipendentemente dall'esito del dibattito sulla mozione di sfiducia alla Camera, l'accordo programmatico, che stava a base del Governo Fanfani e costituiva la piattaforma dell'indirizzo politico, ha cessato di esistere⁷¹.

In effetti, l'imminente scadenza della terza legislatura, che era iniziata il 12 giugno 1958, non era un motivo in più per attendere, per protrarre una situazione stagnante o per cercare soluzioni con un governo alternativo, magari guidato da una personalità meno caratterizzata politicamente rispetto a Fanfani e in grado di soddisfare, o quantomeno di placare, anche i dorotei⁷². Se fossero mancati ancora due anni dalle elezioni per il rinnovo della Camera, il presidente della Repubblica avrebbe dovuto valutare lo scioglimento con molta più cautela e sarebbe stato fondamentale trovare una convincente giustificazione. In anticipo di poche settimane rispetto alla conclusione naturale della legislatura, invece, l'opinione pubblica, che aveva presente

69. Successivo alla voce già citata di Sergio Bartole, il volume V. Crisafulli, *Politica e Costituzione. Scritti “militanti” (1944-1955)*, a cura di S. Bartole, R. Bin, FrancoAngeli, Milano 2018, in particolare l'introduzione pp. 21-55. A proposito della vita di Crisafulli, gli studi di M. Sirimarco, e tra questi *Veziò Crisafulli. Ai confini fra diritto e politica*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2003.

70. Lettera di Crisafulli a Segni, 26 gennaio 1963, ora qui a p. 148.

71. *Ibidem*.

72. V. Capperucci, *Amintore Fanfani*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 161-162.

le grandi difficoltà della Democrazia cristiana e del Partito socialista di trovare un'intesa per costituire una solida piattaforma di centro-sinistra, avrebbe accettato lo scioglimento. All'interno dei due maggiori partiti di maggioranza, peraltro, le segreterie erano convinte che sarebbe stato il risultato delle elezioni politiche a determinante il superamento dell'impasse e a fornire la legittimazione necessaria per la costruzione del centro-sinistra organico⁷³.

Lo scioglimento, tuttavia, sarebbe sembrata una forzatura se non fosse stato preceduto da una chiara manifestazione dell'assemblea parlamentare di non essere in grado di adempiere alle proprie funzioni. E questa palese incapacità non si era verificata. Di evidente c'erano soprattutto le difficoltà dei partiti, non tanto quelle delle Camere⁷⁴. Crisafulli suggerì a Segni di far presente che anticipare lo scioglimento, e permettere lo svolgimento delle elezioni ad aprile, permetteva di avere il tempo necessario per formare un nuovo governo prima della pausa estiva. Il costituzionalista, quindi, consigliava al capo dello Stato di porre il problema della scelta della data delle elezioni, non quello dello scioglimento anticipato⁷⁵. Bisognava tenere conto, tuttavia, anche dei disegni di legge in discussione che con la fine anticipata della legislatura sarebbero decaduti. Tra questi c'erano anche progetti di legge costituzionale, come quelli relativi allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e alla riforma del Senato⁷⁶. I margini di manovra, in fondo, erano molto stretti. Fanfani era ben consapevole che il Quirinale non si sarebbe preso la responsabilità di far decadere la cosiddetta «riforma delle Camere»⁷⁷, rimandando la riduzione della legislatura del Senato da sei a cinque anni.

73. Cfr. V.A., *La parola spetta ormai all'elettorato. L'attuale fase politica conclusa anche per la Dc*, in «Il Giornale d'Italia», 24 gennaio 1963; ma cfr. anche P. Nenni, *Gli anni del centrosinistra. Diari 1957-1966*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Sugarco, Milano 1982, nota del 26 gennaio 1963, p. 262.

74. Cfr. P. Pombeni, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra (1953-1963)*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 191-246.

75. Lettera di Crisafulli a Segni, 26 gennaio 1963, ora qui a p. 152.

76. AP, Senato, *Documenti*, Leg. III, doc. 2125-bis, «Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia» (il progetto doveva essere approvato ancora dal Senato in seconda deliberazione); AP, Camera, *Documenti*, Leg. III, doc. 3571 B, «Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione» (mancava ancora la seconda deliberazione alla Camera e il secondo passaggio al Senato). A proposito di quest'ultima riforma mi permetto di rimandare a S. Mura, *Towards an inadequately rational bicameralism. The Italian Senate "reform" (1948-1963)*, in «Journal of Modern Italian Studies», 2023, n. 28, pp. 323-342.

77. A. Fanfani, *Diari 1960-1963*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, nota del 21 gennaio 1963, p. 527.

In questo quadro c'era un altro interrogativo che tormentava il presidente della Repubblica: sciogliere una o entrambe le Camere? Se lo scioglimento si fosse limitato alla sola Camera dei deputati, l'atto del capo dello Stato avrebbe avuto «una minore coloritura politica»⁷⁸. La Camera era alla vigilia della sua naturale scadenza, mentre il Senato, almeno ufficialmente, aveva di fronte più di un anno di tempo⁷⁹. Il suo scioglimento era più difficile da giustificare. Elia, anch'egli consultato da Segni sulla medesima questione, argomentò che lo scioglimento del Senato poteva essere deciso con un decreto distinto da quello emanato per la Camera. E in questo caso il presidente della Repubblica avrebbe spiegato l'atto con l'entrata in vigore della legge costituzionale di modifica degli articoli 55, 57 e 60 della Costituzione, ma quando Elia scrisse, il 28 gennaio 1963, il disegno di legge costituzione di riforma del Senato non aveva concluso l'*iter*. Ancora, dunque, mancava una manifestazione definitiva della volontà di modificare la durata e la composizione di uno dei due rami del Parlamento.

Nei suoi diari Fanfani, il 3 febbraio, annotò: «Segni mi ha domandato se va bene fare le elezioni il 28 aprile, e sciogliere le Camere il 17-18 febbraio. Di questo parere sono anche Leone [presidente della Camera] e Merzagora [presidente del Senato]»⁸⁰. E poi nuovamente, sempre Fanfani, il 15 dello stesso mese: «Visito Segni e concordiamo le procedura per lo scioglimento delle due Camere lunedì»⁸¹. Così l'atto di scioglimento arrivò alla fine di un processo decisionale che aveva coinvolto, anzitutto, i consiglieri del capo dello Stato e, poi, il presidente del Consiglio e i presidenti delle Camere⁸². Non può essere considerato, se non forse formalmente, un atto proprio del capo dello Stato. Le Camere furono sciolte il 18 febbraio, perché si attesero i quindici giorni di *vacatio legis* dalla pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» della legge che aveva istituito la Regione Friuli-Venezia Giulia, e così si potesse procedere alla assegnazione e alla ripartizione dei seggi senatoriali destinati alla nuova Regione.

78. Lettera di Crisafulli a Segni, 26 gennaio 1963, ora qui a p. 149.

79. L'articolo 60 della Costituzione del 1948 stabiliva che la Camera dei deputati era eletta per cinque anni, il Senato per sei, ma sia nel 1953 che nel 1958 quest'ultimo fu sciolto anticipatamente.

80. A. Fanfani, *Diari 1960-1963*, cit., nota del 3 febbraio 1963, p. 534.

81. Ivi, nota del 15 febbraio 1963, p. 538.

82. L'ipotesi di due diversi provvedimenti – uno per il Senato, l'altro per la Camera – era stata scartata, anche perché intanto era stata approvata la riforma costituzionale del 9 febbraio, n. 2, che equiparava la durata della legislatura per entrambi i rami del Parlamento.