Introduzione

Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un'introduzione

di *Vincenzo Lippolis – Giulio M. Salerno*

Sommario

1. Le caratteristiche essenziali della disciplina costituzionale. – 2. Il contributo decisivo della prassi nella precisazione, integrazione e concretizzazione del dettato costituzionale. – 3. Sui limiti costituzionali ai poteri presidenziali nel procedimento di formazione del governo.

1. *Le caratteristiche essenziali della disciplina costituzionale*

Dalla nascita della Repubblica al 2021 si sono avuti sessantasette governi in settantacinque anni. Dall'entrata in vigore della Costituzione sessantaquattro governi in settantatré anni. Un'altissima instabilità dovuta essenzialmente alle caratteristiche del sistema politico. Un'esasperata frammentazione partitica, già presente all'origine della nostra Repubblica (nel collegio unico nazionale per l'elezione all'Assemblea costituente vennero assegnati seggi a ben 11 liste) e che ha comportato come regola la formazione di governi di coalizione contraddistinti da una competizione tra le loro componenti. Una mancanza di unità interna ai partiti con il fenomeno delle "correnti", particolarmente significativo nelle vicende della Democrazia cristiana, il partito di maggioranza relativa nel periodo della cosiddetta prima repubblica. Un fenomeno cui si è aggiunto, nel periodo successivo, quello dei gruppi-partito, cioè quei movimenti politici nati da una scissione di minoranze di gruppi parlamentari più ampi. Infine, a partire dalla XIII legislatura, il fenomeno della mobilità dei parlamentari da un gruppo all'altro, con cambio anche

di schieramento politico, ha contribuito a rendere più fragili le maggioranze.

Per altro verso, non si può dire che la disciplina costituzionale del rapporto fiduciario abbia avuto efficacia nel fronteggiare il fenomeno. Essa ha le sue origini culturali nella corrente di pensiero costituzionalistico in tema di rapporto tra parlamento e governo che si sviluppò all'indomani della prima guerra mondiale e che, secondo la definizione di Mirkine-Guetzevich, è nota come razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Si operò un velleitario tentativo di combattere l'instabilità ministeriale che aveva caratterizzato i regimi parlamentari precedenti mediante una rete di regole giuridiche volte a disciplinare la sfiducia parlamentare. In varie costituzioni del periodo tra le due guerre dettagliate norme scritte presero il posto di regole di costume politico. Una prova testuale dell'idea ispiratrice dei nostri costituenti è data dai §§ 75 e 77 della costituzione cecoslovacca del 1920, uno degli esempi di razionalizzazione tra le due guerre: la disciplina della mozione di sfiducia presenta punti di contatto, e per certi versi di vera e propria sovrapposizione, con quella della Costituzione italiana del 1947.

La razionalizzazione del parlamentarismo operata dalla nostra Costituzione ha avuto, per così dire, gli occhi rivolti al passato, nonostante che la rete procedurale – nella quale il parlamentarismo razionalizzato aveva tentato di rinserrare il rapporto parlamento-governo – non avesse dato i risultati sperati, anzi avesse subito un vero e proprio scacco. L'ordine del giorno Perassi, in base al quale la seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione il 4 settembre 1946 si pronunciò "per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo", testimonia che i costituenti erano coscienti del problema da affrontare. Essi, però, non riuscirono a trovare o a concordare su soluzioni innovative, come la proposta di Tosato che anticipava la sfiducia costruttiva prevista dalla *Grundgestz* tedesca del 1949.

Questa carta costituzionale ha operato una razionalizzazione ad oltranza imperniata su: elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag* (su proposta del presidente della Repubblica o, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, di un candidato scelto dall'assemblea); nomina del Cancelliere da parte del capo dello Stato dopo l'elezione; nomina dei ministri da parte del Presidente su proposta del Cancelliere; sfiducia costruttiva da approvarsi a maggioranza assoluta; previsione della questione di fiducia; previsione tassativa dei casi di scioglimento anticipato del *Bundestag*. A questo modello si è ispirata in alcuni punti essenziali la costituzione spagnola del 1978. Germania e Spagna hanno avuto parlamentarismi stabili perché a queste regole giuridiche si è sposata una parti-

colare strutturazione del sistema partitico che ha assicurato solide maggioranze governative. In Germania il tripartitismo tra cristiano-democratici, socialisti e liberali (con la messa al bando dei partiti antisistema, neonazista e comunista); in Spagna il sostanziale bipartitismo con i popolari e i socialisti. E in effetti difficoltà per lo scorrevole funzionamento del sistema sono insorte con l'affacciarsi sulla scena politica di nuove formazioni politiche. In Germania per lungo tempo è divenuta quasi la regola la "grande coalizione" fra i due partiti prima alternativi, cristiano-democratici e socialisti. Nel 2021 l'ulteriore frammentazione del quadro partitico ha portato alla formazione di un governo dalla formula inedita: socialdemocratici, liberali e verdi. In Spagna l'affermazione di *Podemos* e *Ciudadanos* ha provocato in anni recenti un'instabilità sfociata in scioglimenti anticipati a breve distanza di tempo. Le procedure non sono prive di effetti, ma non possono neanche ingabbiare del tutto la realtà politica sottostante.

Sotto il profilo giuridico, la soluzione della *Grundgesetz* prevede l'incorporazione del voto di fiducia all'interno di un più generale procedimento di formazione del governo e con la sfiducia costruttiva, che opera più che altro da deterrente delle crisi, incanala gli avvicendamenti degli esecutivi in un percorso preciso. Questi meccanismi rendono marginale il ruolo del capo dello Stato e la nomina del Cancelliere è di regola un atto puramente formale. Il Presidente ha un reale potere solo nel caso di elezione a maggioranza relativa di una personalità scelta direttamente dal *Bundestag*: egli ha l'alternativa tra procedere alla nomina o sciogliere l'assemblea (art. 54, comma 6).

Ben diverso l'impianto della Costituzione italiana che, oltre a prevedere una sfiducia puramente demolitoria, attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nomina del governo prima della fiducia parlamentare. Vi è così una scissione fra il procedimento di formazione del governo e il voto di investitura che rafforza il ruolo del capo dello Stato. Questo, sotto il profilo sistematico, trova un altro punto di forza nella titolarità del potere di scioglimento delle Camere e un argine nella previsione, rara nel panorama comparato, di un voto di fiducia iniziale che condiziona gli orientamenti presidenziali.

Ma vi è un ulteriore elemento che caratterizza il sistema italiano. Le norme sulla formazione del governo sono particolarmente stringate. Se guardiamo alla costituzione greca, che pure ha come punti di contatto la nomina da parte del capo dello Stato e la fiducia iniziale, si vede come l'operato del Presidente è minuziosamente disciplinato. Egli deve nominare primo ministro il *leader* del partito che ha la maggioranza assoluta dei seggi o, in mancanza di questo, conferire mandati esplorativi in ordine di successione al capo del partito di maggioranza relativa, del secondo partito, del terzo partito e qualora tutti i tentativi falliscano, ad una perso-

nalità designata dai partiti o istituzionale, incaricata di formare un governo di garanzia per andare a nuove elezioni (art. 37 Cost.).

I Presidenti italiani, invece, hanno avuto nel corso degli anni un'ampia latitudine di intervento nel modellare la procedura per giungere alla formazione dei governi e il margine per esercitare una significativa influenza nella soluzione finale. La conclusione è che i percorsi per la soluzione delle crisi di governo in un sistema politico instabile sono stati anche molto differenziati. La realtà ha superato la fantasia dei costituzionalisti e li ha costretti a domandarsi in varie occasioni se essa fosse conforme alla carta costituzionale.

Di qui nasce l'utilità di questa pubblicazione che documenta in maniera oggettiva e rigorosa tutte le vicende che hanno condotto alla nascita dei governi e costituisce un utilissimo ausilio per chi voglia approfondire l'intricata materia non solo sotto l'angolatura del diritto costituzionale, ma anche dal punto di vista storico.

2. *Il contributo decisivo della prassi nella precisazione, integrazione e concretizzazione del dettato costituzionale*

Il ruolo svolto dalla prassi nei confronti del dettato costituzionale è stato decisivo ed ha assunto le principali funzioni di precisazione e di integrazione della Costituzione, al fine complessivo di assicurarne l'effettiva concretizzazione nel mutevole determinarsi del contesto politico-istituzionale.

Più esattamente, in via di prassi non soltanto è stato di volta in volta precisato il significato prescrittivo delle disposizioni costituzionali sulla formazione del governo, ma si sono anche introdotti ulteriori elementi che hanno contributo ad arricchire il procedimento di formazione degli esecutivi. Alla stessa prassi, inoltre, si deve l'introduzione di un'ampia varietà di modalità applicative del dettato costituzionale rispetto al determinarsi e al modificarsi delle situazioni nelle quali i protagonisti della vita istituzionale si sono venuti a trovare.

In particolare, il contributo della prassi è apparso rilevante nei passaggi particolarmente difficili della nostra forma di governo, quando, cioè, innanzi alla necessità di dare comunque soluzione al ristabilimento del rapporto tra Governo e Parlamento, si è dovuto evitare l'avvitarsi delle crisi in vere e proprie crisi di sistema. E rispetto al perseguimento di tale scopo, va aggiunto, è stata vieppiù cruciale l'iniziativa assunta dai Presidenti della Repubblica.

Le soluzioni variamente adottate nella prassi, come vedremo subito, da un lato sono state improntate ad una flessibilità così significativa da

rendere talora ardua l'emersione di vere e proprie consuetudini costituzionali; dall'altro lato, nell'evoluzione dei comportamenti adottati dagli attori istituzionali e dalle forze politiche è possibile rintracciare una tendenza pressoché costante, quella del progressivo rafforzamento del ruolo del capo dello Stato.

Innanzitutto, si può ricordare che l'atto di conferimento dell'incarico, pur non previsto dalla Costituzione, si è subito affermato in prassi come elemento necessariamente preliminare rispetto alla nomina del Presidente del Consiglio, dandosi così prosecuzione a quanto avveniva regolarmente sotto la monarchia. Sino al 1958, tuttavia, l'incarico veniva prima conferito con un comunicato e poi, al momento della nascita del governo, veniva formalmente ratificato mediante l'adozione di un decreto presidenziale opportunamente retrodatato. Successivamente – e non soltanto per evitare il problema di chi dovesse controfirmare il decreto in questione – si è utilizzato soltanto il comunicato della Presidenza della Repubblica. La modifica di questa prassi è dovuta a Gronchi che, dopo le elezioni del maggio 1958, decise di sopprimere tale decreto, escludendo così dal conferimento dell'incarico ogni partecipazione – anche meramente formale – del Presidente del Consiglio. Il conferimento dell'incarico mediante semplice comunicato, quindi, è divenuto atto rimesso all'esclusiva volontà del capo dello Stato.

Inoltre, sin dall'entrata in vigore della Costituzione, facendosi ancora tesoro dell'esperienza statutaria, il conferimento dell'incarico si è presentato come un atto successivo all'effettuazione delle consultazioni delle forze politiche. Nelle consultazioni, strumento utile al capo dello Stato per verificare la posizione dei partiti in Parlamento ai fini della formazione di un governo che possa ottenere la fiducia ai sensi dell'art. 94, il Presidente della Repubblica resta libero di individuare le personalità da convocare di volta in volta e le modalità e le tempistiche di svolgimento delle consultazioni stesse, tenuto conto delle peculiarità del momento politico. Un caso emblematico è quello del Presidente Ciampi che, negli incontri tenuti nella primavera del 2001 che portarono alla formazione del II Governo Berlusconi, optò per delle consultazioni in cui furono convocati non i rappresentanti dei singoli gruppi parlamentari, ma gli esponenti dei due poli esistenti in quel momento: una scelta in assonanza con la logica del bipolarismo alla quale sembrava conformarsi in quegli anni l'assetto politico italiano.

Ma non è mancata una chiara eccezione nel caso dell'incarico affidato nell'agosto 1953 da Einaudi a Pella. Dopo le elezioni del 1953 che segnarono la fine della *leadership* di De Gasperi, il cui VIII Governo non aveva ricevuto la fiducia iniziale del Parlamento, Einaudi, dopo la rinuncia di Attilio Piccioni e senza procedere a consultazioni, convocò nella residenza estiva di Caprarola Giuseppe Pella. Questi accettò, senza riserva, l'incarico di formare il governo che venne prontamente nominato e che comprendeva alcuni ministri tecnici. Tale governo fu definito "governo d'amministrazione" e

può essere considerato il primo di quelli che in seguito saranno chiamati "governi del Presidente".

Nell'*iter* di attribuzione dell'incarico si è innestata anche la pratica del "mandato esplorativo", a cui il capo dello Stato è ricorso in fasi di particolare complessità politica non per designare un potenziale futuro Presidente del Consiglio, ma piuttosto per attribuire ad un soggetto istituzionale di assoluta autorevolezza, coinciso finora con il titolare della Presidenza di una delle due Camere, il compito di "esplorare", per l'appunto, la situazione in cerca di indicazioni utili all'individuazione di un nome da incaricare della effettiva formazione del governo supportato da un'adeguata maggioranza parlamentare.

La storia repubblicana ha registrato vari casi di ricorso al mandato esplorativo: il primo esempio è quello del giugno del 1957, quando il capo dello Stato Gronchi affidò il compito di cercare una possibile maggioranza in Parlamento al Presidente del Senato Cesare Merzagora, la cui "esplorazione" si concluse con la formazione del Gabinetto guidato da Adone Zoli. A questo precedente sono seguiti molti altri casi di affidamento del mandato esplorativo: nel marzo del 1960 ancora da Gronchi al Presidente della Camera Leone; nel novembre del 1968 dal Presidente della Repubblica Saragat al Presidente della Camera Pertini; nell'agosto del 1969 ancora da Saragat al Presidente del Senato Fanfani; nell'ottobre del 1974 dal Presidente della Repubblica Leone al Presidente del Senato Spagnolli; nell'aprile del 1983 dal Presidente della Repubblica Pertini al Presidente del Senato Morlino; nel luglio del 1986 dal Presidente della Repubblica Cossiga al Presidente del Senato Fanfani; nel marzo del 1987 ancora da Cossiga alla Presidente della Camera Jotti; nel giugno 1989 sempre Cossiga al Presidente del Senato Spadolini. Diciannove anni dopo, il mandato esplorativo è tornato in auge grazie al Presidente della Repubblica Napolitano, che nel gennaio 2008 lo attribuì al Presidente del Senato Marini, esempio seguito in anni più recenti dal Presidente Mattarella, che in due occasioni (aprile 2018 e gennaio 2021) lo ha conferito rispettivamente alla Presidente del Senato Casellati e al Presidente della Camera Fico. Vanno sottolineate anche alcune particolarità: nel caso del mandato esplorativo a Marini, il Presidente Napolitano chiese di accertare alcune condizioni di carattere programmatico (collegate, tra l'altro, alla riforma del sistema elettorale), mentre i mandati esplorativi di Mattarella sono stati vincolati all'accertamento di determinate formule politiche. In particolare, nell'aprile 2018 il Presidente Mattarella ha conferito a distanza di pochi giorni, prima al Presidente del Senato Casellati, e poi al Presidente della Camera Fico, mandati esplorativi dal contenuto sostanzialmente opposto: nel primo caso per verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra la coalizione di centrodestra e il Movimento Cin-

que Stelle; e nel secondo caso, per verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza tra il Partito democratico e il Movimento Cinque Stelle. Come noto, se entrambi gli "esploratori" riportarono sensazioni non negative, ambedue gli esiti furono sfavorevoli e le consultazioni proseguirono sino alla costituzione del Governo Conte I che si è fondato su una terza soluzione politica, ossia la coalizione tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega. Nel caso, infine, del mandato esplorativo conferito nel gennaio 2021 al Presidente della Camera Fico, si è inteso accertare la prospettiva di una maggioranza parlamentare "a partire dai gruppi che sostenevano il precedente governo".

Dal mandato esplorativo si distingue un ulteriore strumento introdotto in prassi per ampliare le possibilità di riuscita nella risoluzione delle crisi di governo da parte del capo dello Stato: il "preincarico". Esso infatti è di regola affidato dal capo dello Stato per la conduzione di un "supplemento di indagini" a chi, ove gli approfondimenti con le forze politiche dessero esito positivo, dovrebbe essere successivamente incaricato di formare il governo. Secondo alcuni, il primo caso di preincarico nasce nel 1970, quando venne affidato dal Presidente Saragat ad Aldo Moro, Ministro degli esteri, il 3 marzo, dopo le dimissioni del II Governo Rumor. Dopo dieci giorni, Moro rinunciò e un secondo preincarico fu affidato a Fanfani, allora Presidente del Senato. Dopo 20 giorni la crisi venne risolta con un nuovo Governo Rumor. In anni più recenti, il Presidente Napolitano affidò nel marzo 2013 a Pierluigi Bersani, in qualità di leader della coalizione di centro-sinistra, il preincarico di verificare, attraverso un'ulteriore attività istruttoria rispetto alle consultazioni presidenziali, l'esistenza di una maggioranza parlamentare non emersa nel corso degli incontri condotti in prima persona dal capo dello Stato: verifica che, come noto, ebbe esito negativo, precludendo così a Bersani di concretizzare i suoi sondaggi con un mandato pieno di formazione di un governo da parte di Napolitano.

Nella prassi, poi, si sono presentati anche gli incarichi conferiti dal capo dello Stato con la predeterminazione del vincolo collegato ad una determinata opzione politica, partitica e programmatica. I primi casi risalgono al Presidente Saragat che nel luglio 1969 conferì a Rumor l'incarico "con ampio mandato per la formazione del nuovo governo nell'ambito dei partiti di centrosinistra"; ancora nel febbraio 1970, e sempre a Rumor, Saragat diede l'incarico "di formare un nuovo governo organico quadripartito di centro-sinistra"; e il medesimo vincolo era presente nei due incarichi del luglio 1970 conferiti da Saragat ad Andreotti e a Colombo. Ancor più dettagliato dal punto di vista programmatico, poi, fu l'incarico conferito dal Presidente Cossiga ad Andreotti nell'aprile 1991, chiedendogli "di formare un governo che utilizzi l'ultimo anno della X legislatura in modo costruttivo e con fini, programmi e impegno propor-

zionati alle esigenze gravi del Paese, anche sul piano delle invocate riforme istituzionali, nei loro aspetti di metodo e di contenuto".

La prassi, inoltre, conferma non esservi dubbio sulla possibilità che il Presidente influisca sulla scelta dei ministri. Del resto, la lettera dell'art. 92 è chiara. Il Presidente del Consiglio ha un potere di proposta che necessita dell'assenso del capo dello Stato e non sono mancati i casi nei quali quest'ultimo ha avuto la parola definitiva. Una rivendicazione dei poteri presidenziali fu manifestata, ad esempio, da Cossiga nel corso della formazione del VII Governo Andreotti. Il 10 aprile 1991, mentre era in corso il decisivo vertice di maggioranza sulla costituzione del nuovo governo, il Presidente del Consiglio Andreotti ricevette una lunga lettera (resa nota dal Quirinale il 12 aprile), nella quale Cossiga insisteva in particolare sul carattere di "atto complesso" duumvirale della nomina dei ministri e sul proprio diritto/dovere di valutare la lista dei ministri «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». Un caso particolare è quello avvenuto nel marzo 1979, allorché, a seguito della crisi del IV Governo Andreotti, Pertini convocò contemporaneamente Saragat, Andreotti e La Malfa; dopo il rifiuto di Saragat, l'incarico venne conferito ad Andreotti e La Malfa fu poi nominato vice-Presidente del Consiglio.

Particolarmente significativi sono stati, poi, alcuni episodi verificatisi successivamente al periodo della cosiddetta prima repubblica: il rifiuto del Presidente Scalfaro, in occasione della formazione del I Governo Berlusconi nel 1994, di nominare Cesare Previti Ministro della Giustizia, con la motivazione dell'inopportunità che il Ministero di Viale Arenula fosse guidato da chi era avvocato dello stesso Berlusconi (Scalfaro inviò anche una lettera al presidente incaricato nella quale indicava i requisiti e la linea politica cui dovevano rispondere le personalità da nominare alla guida di importanti dicasteri); la resistenza che, secondo organi di stampa, il Presidente Napolitano espresse contro la nomina del procuratore della Repubblica Nicola Gratteri a Guardasigilli nel Governo Renzi nel 2014, a seguito di una "convenzione" secondo la quale era precluso ai magistrati in servizio di assumere il controllo del Ministero della Giustizia; la contrarietà, infine, del Presidente Mattarella alla nomina del Professor Paolo Savona a Ministro dell'Economia nel I Governo Conte nel 2018, dovuta alle perplessità del Quirinale circa le posizioni fortemente critiche di Savona verso l'euro, risolta con lo spostamento di Savona sul Ministero per gli Affari Europei.

In ogni caso, nella prassi è chiaramente rilevabile come il capo dello Stato nel procedimento di formazione del governo si sia dovuto confrontare, di volta in volta, con la mutevolezza dei contesti politico-istituzionali,

se non con la loro particolarità o talvolta la loro eccezionalità, così determinandosi soluzioni operativamente diverse. Insomma, innanzi alla variabilità del contesto, si è dato luogo a differenti, originali ed innovativi approcci e modi di risoluzione delle crisi di governo. Questa mutevolezza di situazioni ha dato luogo ad una varietà di definizioni che rilevano, e conseguentemente hanno significato descrittivo, sotto il profilo politologico, ma non dal punto di vista strettamente giuridico-costituzionale, in quanto i passaggi essenziali del procedimento di formazione sono stati sempre gli stessi.

Alcuni governi sono stati definiti "ponte", "di attesa", "a termine" o anche "balneari" (in connessione alla peculiare fase temporale nella quale hanno agito), in quanto ad essi si è ricorso per favorire il raffreddamento delle crisi e il ristabilimento delle necessarie condizioni di convergenza tra le forze politiche secondo le antiche tecniche del temporeggiare. Il primo esecutivo detto "balneare" è stato il I Governo Leone nell'estate del 1963. Dopo le elezioni politiche del maggio 1963, date le difficoltà di accordo tra la Democrazia cristiana e il Partito socialista, Giovanni Leone, dimessosi da Presidente della Camera, riuscì a formare un governo monocolore democristiano – detto anche "di transizione" – per consentire l'approvazione del bilancio dello Stato entro il termine del 31 ottobre. Giurò nel solstizio d'estate (21 giugno) e rimase in carica fino al 4 dicembre. Altro esecutivo definito "balneare" fu il II Governo Rumor, nato il 6 agosto 1969 e rimasto in carica sino al 28 marzo 1970.

Vi sono stati poi governi definiti "con doppia fiducia", una formula con cui si sono indicati quei gabinetti sorti con un coinvolgimento talmente forte da parte del Presidente della Repubblica, da configurare questo *endorsement* come una sorta di fiducia ulteriore del Quirinale, aggiuntiva insomma rispetto a quella, costituzionalmente prevista, delle Camere. Rientrano in questa definizione, ad esempio, il primo Governo guidato da Francesco Cossiga, il quale nel discorso pronunciato alle Camere del 19 marzo 1980 e al quale seguirono le sue dimissioni, richiamò il suo "particolare rapporto di fiducia con il capo dello Stato" dell'epoca, cioè Sandro Pertini, come pure il più recente esempio di Enrico Letta, il quale in un'intervista alla tv austriaca ORF dell'agosto 2013 dichiarò che l'esecutivo da lui diretto doveva "la sua fiducia al Presidente della Repubblica e al Parlamento", e che avrebbe lavorato finché avesse avuto "la fiducia del Presidente della Repubblica e del Parlamento".

Per sottolineare quei casi in cui il ruolo del Presidente della Repubblica ha assunto un carattere decisivo, se non addirittura maieutico, nella formazione dei governi, si è anche utilizzata l'espressione di "governi del Presidente". In sostanza, nelle situazioni di blocco nei rapporti tra i partiti e non emergendo una soluzione maggioritaria tra le forze parlamentari, il Presidente ha posto i partiti di fronte alla soluzione da lui proposta, in al-

ternativa allo scioglimento delle Camere. In queste circostanze, il capo dello Stato ha preferito individuare, come Presidenti del Consiglio, personalità esterne ai partiti. E in questi casi anche i ministri sono stati, totalmente o in parte, scelti tra i cosiddetti tecnici. Di qui l'altra definizione di "governi tecnici" o ancora di "governi istituzionali". In altre parole, si è trattato di governi nominati dal capo dello Stato al di fuori di una precisa formula politica, quando cioè non si è riscontrata la possibilità di un accordo di governo tra le forze politiche presenti in Parlamento; e di esecutivi non soltanto presieduti, ma anche composti in misura significativa, quando non esclusiva, da esponenti dotati di particolari competenze e slegati da appartenenze partitiche. In conclusione, le due espressioni, governo del Presidente e governo tecnico, stando ai precedenti emersi nella prassi, sono venute a sovrapporsi. In ogni caso, va sottolineato che si è trattato comunque di governi politici, in quanto nati, al pari di tutti gli altri, con il voto parlamentare sulla loro composizione e sul loro programma.

A parte il lontano e già citato caso del Governo Pella, va innanzitutto ricordato il primo esecutivo presieduto da un non parlamentare, cioè il Gabinetto guidato da Carlo Azeglio Ciampi – che dal 1979 era stato Governatore della Banca d'Italia – e composto anche da tecnici, che nacque nell'aprile 1993 su impulso dal Presidente Scalfaro, che è stato considerato il "traghettatore" di una crisi da lui direttamente risolta. Poco tempo dopo, vi fu il caso del Governo Dini (già Ministro del Tesoro nel precedente esecutivo e prima ancora Direttore generale della Banca d'Italia), anch'egli non parlamentare e nominato nel gennaio 1995 dal Presidente Scalfaro dopo le dimissioni del I Gabinetto Berlusconi. In questo caso l'esecutivo era composto totalmente da tecnici.

Un ulteriore caso in cui è stata decisiva l'iniziativa del capo dello Stato è stato quello del Governo presieduto dall'economista Monti, che fu nominato senatore a vita in vista del conferimento dell'incarico affidatogli dal Presidente Napolitano il 13 novembre 2018 a seguito di consultazioni lampo con i Presidenti delle Camere, il giorno dopo le dimissioni del IV Governo Berlusconi. In un quadro di estrema debolezza del panorama partitico e parlamentare, il capo dello Stato adottò una serie di interventi assai inusuali che condussero conclusivamente alla formazione dell'esecutivo guidato da Monti e composto da soli tecnici: dal preannuncio delle dimissioni del precedente IV Governo Berlusconi all'imposizione di una stringata tempistica per la risoluzione della crisi, dai contatti con gli interlocutori esteri alla già richiamata nomina di Monti a senatore a vita. Interventi che hanno fatto anche parlare di "sospensione della democrazia", una grave accusa che Napolitano ha poi respinto con fermezza ricordando che, in effetti, non avvenne nessuna forzatura del nostro ordinamento costituzionale.

Sempre a questo proposito, va citato il Governo Draghi (già Governatore della Banca d'Italia e poi della Banca Centrale dell'Unione europea), in carica dal 13 febbraio 2021 dopo il secondo Gabinetto Conte, e caratterizzato da una compagine mista di esponenti politici e di esperti. Questo esecutivo è nato a seguito di una stringente indicazione del Presidente della Repubblica che, al termine delle consultazioni, da un lato ha proposto alle forze parlamentari la scelta "tra due strade, fra loro alternative", ovvero o "dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate"; e, dall'altro lato, ha avvertito "il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica".

Un'altra categoria descrittiva è quella dei cosiddetti "governi elettorali". Si è trattato, in particolare, dei governi Andreotti I (1972), Andreotti V (1979) e Fanfani VI (1987), i quali furono nominati dai capi dello Stato non con la finalità di conseguire la fiducia, ma solo per controfirmare il decreto di scioglimento anticipato e gestire la successiva transizione elettorale. La natura intenzionalmente minoritaria di questi governi – testimoniata anche dal fatto che Andreotti nel 1979 e Fanfani nel 1987, nelle rispettive dichiarazioni programmatiche, non chiesero neanche un voto di fiducia – e la successiva decisione degli scioglimenti anticipati non erano, però, il frutto dell'imposizione dei Presidenti della Repubblica, che viceversa si sono limitati a prendere atto della volontà largamente maggioritaria tra le forze politiche presenti in Parlamento. Tant'è che in dottrina si è poi diffusamente parlato, in questi casi, di "autoscioglimento" delle Camere. In particolare, va ricordato il VI Governo Fanfani, un esecutivo monocolore democristiano rispetto al quale gli stessi democristiani si astennero in sede di votazione parlamentare sulla fiducia, raggiungendo così l'obiettivo di far rassegnare le dimissioni al governo e di ottenere lo scioglimento anticipato delle Camere.

Tra le molteplici modalità seguite dai Presidenti della Repubblica nel tentativo di dare risoluzione alle situazioni di stallo ostative alla formazione di un esecutivo, infine, resta unica l'originale esperienza della "Commissione di saggi" nominata da Napolitano per rispondere al blocco in cui erano incappate le forze politiche dopo il citato fallimento del preincarico a Bersani. Il 30 marzo 2013 le cronache registrano infatti la nomina da parte del capo dello Stato di una Commissione, incaricata di tenere "contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari", nella speranza che la sua costituzione potesse introdurre un elemento di fluidificazione degli irrigidimenti partitici. La Commissione era divisa in due gruppi di lavoro, uno chiamato a redigere proposte programmatiche in materia istituzionale, e l'altro dedito

alla "materia economico-sociale ed europea". La nomina della Commissione fu criticata in quanto ritenuta un'interruzione del procedimento di formazione del governo. In realtà, come è stato fatto opportunamente notare, la straordinarietà del tentativo condotto dal Presidente Napolitano nell'occasione si spiegava anche con l'eccezionalità della contingenza politico-istituzionale del momento derivante dall'accavallarsi di due procedimenti, quello di formazione del governo, che appariva al momento senza sbocco, e quello di elezione del nuovo capo dello Stato. Ad uno stallo della capacità negoziale dei partiti, infatti, si sovrapponeva il decorrere del semestre bianco, che precludendo al Quirinale il ricorso all'*extrema ratio* dello scioglimento anticipato, lo privava di uno degli strumenti abitualmente a disposizione del capo dello Stato in presenza di una crisi ingessata da rigidi veti incrociati delle forze politiche. In questo modo il Presidente preferiva rinviare al suo successore – senza sapere che sarebbe stato egli stesso – la soluzione di una complessa crisi di governo che avrebbe dovuto risolversi o con la nomina del primo esecutivo della legislatura o, al contrario, con l'immediato scioglimento delle Camere neo-elette.

In definitiva, proprio in considerazione della finalità complessiva della concretizzazione del dettato costituzionale nel senso del corretto funzionamento del regime parlamentare, il capo dello Stato si è dovuto confrontare, di volta in volta, con situazioni assai differenziate e talora del tutto particolari se non eccezionali, che sono state affrontate con una panoplia di strumenti e modalità introdotte in via di prassi e che hanno integrato e precisato quanto prescritto dalla Costituzione. Il ricco e variegato panorama offerto dall'analisi dei procedimenti di formazione del governo nell'esperienza repubblicana, pone dunque una domanda: si può parlare, a questo proposito, di flessibilizzazione del dettato costituzionale, o addirittura di prevalenza della prassi rispetto alla Costituzione?

3. *Sui limiti costituzionali ai poteri presidenziali nel procedimento di formazione del governo*

Seppure il dettato costituzionale sui poteri presidenziali nella formazione del governo, come detto all'inizio, sia assai scarno, limiti e vincoli di ordine costituzionale gravano sul Presidente della Repubblica allorché egli sia chiamato ad intervenire a seguito dell'apertura della crisi di governo.

È una questione spesso sollevata, talora anche con toni piuttosto critici, sia nella dottrina specialistica che, più in generale, nella discussione pubblica. Ciò è avvenuto soprattutto quando, come è chiaramente attestato dall'evolversi della prassi, i Presidenti della Repubblica hanno utilizzato gli spazi a loro disposizione – e resi dunque liberi dall'assenza di una precisa

regolazione costituzionale – con modalità originali e innovative rispetto a quanto avvenuto in precedenza, e dunque manifestando particolare autonomia non solo nei riguardi dei loro predecessori, ma anche nei confronti delle altre istituzioni rappresentative e del quadro politico circostante.

La questione si pone, a ben vedere, sin dal primo atto con il quale il capo dello Stato "indirizza" il procedimento di formazione del governo, a partire, cioè dal conferimento dell'incarico. A tal proposito non può dirsi che il conferimento dell'incarico sia un atto che, proprio in quanto non previsto dalla Costituzione, sarebbe protetto da quella specie di immunità giuridica (quasi) totale che, secondo quanto risultante da una sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 1/2013), garantisce il Presidente nello svolgimento delle attività informali e riservate di "raccordo e di persuasione" che si collegano in via strumentale o ausiliaria rispetto alle attribuzioni esercitate dal Presidente mediante atti formali. Al contrario, il carattere di pubblicità dell'incarico e il nesso di strumentalità rispetto alla nomina, rendono lo stesso conferimento dell'incarico come un atto senz'altro giuridicamente soggetto al regime costituzionale tutto.

Ad esempio, sarebbe senz'altro contrario alla Costituzione il conferimento dell'incarico e quindi la nomina di un Presidente del Consiglio che non fosse giuridicamente in grado di procedere, a sua volta, alla proposta dei ministri ai sensi dell'art. 92, comma 2, Cost., e dunque impossibilitato a dar vita ad un qualsivoglia governo secondo la composizione richiesta dall'art. 92, comma 1, Cost. Si pensi all'ipotesi estrema – ma che tuttavia serve a chiarire il senso di questo limite all'azione del Presidente – di una persona incaricata dal capo dello Stato, ma alla quale sia giuridicamente precluso controfirmare non solo l'atto di nomina di sé medesimo, ma anche l'atto di nomina dei Ministri, perché, ad esempio, ristretta per motivi di giustizia.

Se mancano regole costituzionali di diritto scritto che pongono condizioni o limiti espressi all'esercizio dei poteri presidenziali nel procedimento di formazione del governo, si deve allora verificare se sussistano invece principi di rilievo costituzionale che vincolino, circoscrivano o comunque orientino il Presidente nel conferimento dell'incarico e quindi nella determinazione del contenuto degli atti di nomina (del Presidente del Consiglio, e, su proposta di questi, dei ministri).

Innanzitutto, il potere presidenziale di nomina, cui è rivolto l'atto di conferimento dell'incarico, non può essere considerato in una logica solipstica, e ciò spiega la presenza dell'istituto delle consultazioni. Al contrario, esso è un potere costituzionalmente collegato alla finalità di dar luogo ad un Governo che possa avere la "fiducia delle due Camere" ai sensi dell'art. 94, comma 1. In altri termini, se nella nostra Costituzione l'attivazione della forma di governo parlamentare è un compito spettante al capo dello Stato e che viene adempiuto mediante la nomina del Presi-

dente del Consiglio e, poi, dei ministri su proposta di quest'ultimo, tale compito non può essere svolto in modo svincolato dalla finalità ultima di ordine teleologico – quella della successiva stabilizzazione del circuito fiduciario tra Governo e Parlamento –, e dunque senza tener conto delle posizioni risultante dalle forze politiche presenti nelle Camere.

Lo stesso principio non può non valere, a maggior ragione, per gli atti di nomina che rappresentano la conclusiva manifestazione giuridica dell'intervento presidenziale nel procedimento di formazione degli esecutivi. La nomina di un esecutivo che non soltanto, come scontato, sia espressione della volontà del Presidente, ma che, nello stesso tempo, sia palesemente e direttamente contrapposto alle indicazioni che si sono maggioritariamente manifestate tra le forze politiche a seguito della crisi di governo e soprattutto durante le consultazioni (il c.d. governo "*de combat*"), implica una prova di forza costituzionalmente inaccettabile, in quanto radicalmente contraria allo scopo essenziale cui sono rivolti i poteri presidenziali, quello cioè di dar vita ad un governo che sia almeno in potenza idoneo a ricevere la fiducia delle Camere. Ben diversamente, invece, vanno considerate quelle molteplici soluzioni che il capo dello Stato può approntare non per contrastare la volontà maggioritaria già chiaramente presente tra le forze politiche presenti in Parlamento, ma con un intento ben diverso, quello cioè di affrontare la crisi di governo proprio allorquando ricorrono condizioni del tutto opposte, ovvero in assenza di un'evidente coalizione di maggioranza o quando vi siano una pluralità di opzioni politiche contemporaneamente in campo cui poter ricorrere per individuare un nuovo esecutivo.

Ricorrendo queste condizioni, spetta inevitabilmente alla decisione ultima del Presidente l'individuazione della scelta a suo avviso più opportuna – sia dal punto di vista del complessivo assetto politico-istituzionale, sia, come vedremo subito, dal punto di vista della Costituzione – per ripristinare il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, all'interno delle opzioni che gli sono consentite dalla Costituzione e, ovviamente, a partire dall'esercizio del potere di scioglimento delle Camere quando nessuna soluzione di un nuovo esecutivo sia presuntivamente alle viste. Tanto più, ciò risulta evidente e dunque giustificato quando il quadro delle forze politiche in Parlamento si presenta così frazionato, se non addirittura frantumato, da non essere capace di proporre alcuna soluzione praticabile per risolvere la crisi di governo. In queste situazioni, dunque, può essere considerato costituzionalmente ammissibile il ricorso ad una discrezionalità per così dire "forte" da parte del capo dello Stato, e dunque l'approntamento di soluzioni altre e diverse rispetto a quelle corrispondenti alle richieste di singole forze politiche, come, ad esempio, di conferire un incarico o addirittura di nominare il proprio candidato a Presidente del Consiglio per "provare" a trovare un'eventuale maggioranza

parlamentare. Non può non spettare all'autonoma valutazione del Presidente, in questi frangenti, la determinazione delle soluzioni preferibili in stretta correlazione funzionale con il compito essenziale che la Costituzione gli riserva mediante la duplice attribuzione del potere di nomina dell'esecutivo e di scioglimento anticipato delle Camere, vale a dire quello di riavviare, in concreto, il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Tuttavia, come sempre più dimostrato in prassi, grava sul Presidente l'onere di motivare pubblicamente le ragioni delle sue decisioni, affinché sia comprensibile il rapporto tra le condizioni politiche di contesto e le scelte effettuate. Motivazione che appare ancor più necessaria allorché la decisione presidenziale si presenti come esercizio di quella discrezionalità forte cui si è fatto adesso cenno.

Certo, il capo dello Stato si muoverà, ed anzi dovrà muoversi nel senso della maggiore possibile condivisione della scelta conclusivamente assunta, e dunque nel senso dell'aggregazione e non della divisione rispetto alla pluralità delle istanze politiche in giuoco, né tanto meno nel senso della contrapposizione rispetto all'indirizzo politico che, anche attraverso le consultazioni, si è venuto manifestando in modo maggioritario in seno al Parlamento. Infatti, occorre tener conto di un ulteriore principio costituzionale che vincola, stavolta da un punto di vista complessivamente funzionale, lo svolgimento di ogni compito ed attribuzione del Capo dello Stato. Ai sensi dell'art. 87, comma, 1, Cost., egli esercita la funzione di rappresentante dell'unità nazionale, funzione che va intesa, come ha detto la Corte costituzionale, "soprattutto nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica" (vedi sempre la sentenza n. 1/2013). Da ciò discende che, nella fase prodromica rispetto all'attivazione della forma di governo parlamentare, il Presidente della Repubblica non possa agire in senso divergente o addirittura contrario al suo compito essenziale, quello cioè di essere fattore di "coagulazione" o quanto meno di facilitatore della risoluzione della crisi di governo e di ristabilimento del circuito fiduciario.

Pertanto, non appaiono condivisibili le opposte ipotesi per così dire "estreme": né quella secondo cui il conferimento dell'incarico e la nomina dell'esecutivo (*rectius,* del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri) avrebbero la mera finalità di dare esecuzione ai "disegni partitici" che scaturiscono dalle consultazioni; né quella secondo cui il capo dello Stato avrebbe invece piena ed assoluta libertà di individuare i mezzi per perseguire il fine – primo, ma non ultimo, come abbiamo appena visto – della formazione del governo.

Da un lato, infatti, occorre ribadire che il Presidente nel conferimento dell'incarico e nella successiva nomina dell'esecutivo non può smentire o contraddire l'esito chiaramente derivante dalle consultazioni effettuate. E

ciò non tanto perché ciò renderebbe vane le stesse consultazioni, riducendole a mero cerimoniale, ma soprattutto perché, se il capo dello Stato desse avvio alla formazione di un esecutivo svincolato dalle indicazioni prevalenti dalle forze politiche presenti in Parlamento e dunque aprioristicamente privo della possibilità di riscuoterne la fiducia, egli altererebbe in modo arbitrario il procedimento di formazione del governo e lo svierebbe rispetto alla finalità ultima e costituzionalmente rilevante, quella cioè del conseguimento della fiducia in entrambi i rami del Parlamento quale condizione indispensabile per la stabilizzazione della forma di governo. Certo, è evidente che, al crescere delle condizioni di incertezza o di irresolutezza risultanti dalle posizioni espresse dalle forze politiche nel corso delle consultazioni, si estende parallelamente la sfera di discrezionalità presidenziale nella determinazione delle scelte rientranti nella sua disponibilità al fine del contemporaneo perseguimento delle finalità proprie del potere di nomina, quelle cioè dell'attivazione e della successiva stabilizzazione della forma di governo parlamentare, ai sensi dell'art. 94, comma 1, Cost. Tuttavia, se il Presidente non tenesse conto in alcun modo delle indicazioni scaturenti dalle consultazioni e se procedesse dunque alla formazione di un esecutivo non soltanto di sua diretta derivazione, ma soprattutto contrapposto e dunque palesemente contrastante con quanto risulta dal quadro parlamentare, ne deriverebbe la concreta violazione della finalità ultima dei poteri presidenziali, quella cioè di dare vita ad un esecutivo che sia in effettivo raccordo con il Parlamento, in coerenza con la vigente forma di governo parlamentare. È evidente che ben diverso è il caso dei governi cosiddetti "elettorali", in quanto, come abbiamo già chiarito, in tutte le occasioni che si sono date il capo dello Stato, a seguito delle dimissioni presentate dal governo, ha preso atto della volontà maggioritaria già presente tra le forze politiche in senso favorevole allo scioglimento anticipato delle Camere.

In conclusione, il capo dello Stato è tenuto a non venir meno a quella funzione di rappresentanza della "unità nazionale" che gli è attribuita ai sensi dell'art. 87, comma 1, Cost. e che, in sede di formazione di un nuovo esecutivo in sostituzione di quello dimissionario, gli impone di tradurre in atti coerenti le opinioni espresse dalle forze politiche consultate allorché queste ultime abbiano dato luogo ad indicazioni largamente ovvero maggioritariamente condivise. Se si comportasse in modo del tutto divergente, egli verrebbe meno alla funzione sua propria di intermediazione e di garanzia politica: non ponendosi come "motore di riserva", ma al contrario come "motore sostitutivo" rispetto alle istanze legittimamente esposte dalle forze politiche presenti in Parlamento in nome del popolo sovrano, il Capo dello Stato si esporrebbe al rischio dell'attivazione dell'accusa per attentato alla Costituzione.

De Nicola, De Gasperi e l'avvio della storia costituzionale della Repubblica italiana

di *Federica Fabrizzi*

Sommario

1. Enrico De Nicola, l'uomo della doppia transizione. – 2. La nomina del primo Governo repubblicano. – 3. La "crisi inutile" del gennaio 1947. – 4. La crisi del maggio 1947. – 5. A un anno dal referendum: la nascita del IV Governo De Gasperi, la proroga della Costituente, la ratifica del Trattato di pace. – 6. Dalla "fase transitoria" alla "fase provvisoria".

1. *Enrico De Nicola, l'uomo della doppia transizione*

Il 25 giugno 1946 l'Assemblea costituente si riunì per la prima volta; tre giorni dopo, il 28 giugno, i neodeputati procedettero – così come previsto dall'art. 2 del d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n. 98 – all'elezione del Capo provvisorio dello Stato nella persona di Enrico De Nicola, che raccolse 396 voti su 501 votanti. Forte di tale ampia maggioranza, che superava largamente i tre quinti richiesti per la validità dell'elezione, Enrico De Nicola giunse a Roma da Napoli dove viveva e dove, subito prima di raggiungere la Capitale, aveva voluto incontrare – come riportarono le cronache dei giornali di allora – Benedetto Croce. Prima di assumere l'alto incarico, De Nicola intendeva in questo modo ottenere una sorta di investitura da parte dell'altro grande nome che era stato proposto alla carica di Capo provvisorio dello Stato, il quale tuttavia non aveva voluto accordare la propria disponibilità.

La maggioranza che appoggiò l'elezione di De Nicola fu, come detto, assai ampia: nell'unico scrutinio che si tenne alle ore 16 di quel 28 giugno

ottennero voti: De Nicola 396, Facchinetti 40, Ottavia Penna 32, Orlando 12, Sforza 2, De Gasperi 1, Proia 1; le schede bianche furono 12 e le nulle 5.

L'esito così ampiamente condiviso giungeva, tuttavia, al termine di quasi un mese di stallo dal momento che, già all'indomani del 2 giugno, i democristiani, i socialisti ed i comunisti avevano avviato le trattative per individuare il Capo provvisorio dello Stato: la DC e le destre avevano proposto in prima battuta Vittorio Emanuele Orlando; il PSI sosteneva Benedetto Croce, Presidente del PLI, ma fu su impulso di Togliatti che ci si accordò, alla fine, su Enrico De Nicola.

De Nicola sembrava, infatti, rispondere perfettamente all'identikit – che era stato fatto, pare, da Nilde Iotti – di colui che avrebbe dovuto ricoprire tale delicatissimo ruolo: notoriamente di simpatie monarchiche, per bilanciare i numerosi consensi che pure la monarchia aveva ottenuto il 2 giugno 1946; di origine meridionale, per compensare la provenienza settentrionale di De Gasperi trentino, Nenni romagnolo e Togliatti piemontese; capace di raccogliere un ampio consenso essendo stato, tra l'altro, il promotore della soluzione della luogotenenza, nota anche come "compromesso De Nicola" [1].

La cerimonia di insediamento del neoeletto Capo provvisorio si tenne il 1° luglio 1946 e si concretizzò in un semplice scambio di saluti tra De Nicola ed il presidente dell'Assemblea costituente, Giuseppe Saragat, presso la Sala della Lupa, a Montecitorio, alla presenza dei ministri e di alcuni deputati: nessuna celebrazione formale di insediamento e nessun giuramento, non fosse altro perché un testo della Costituzione sul quale giurare ancora non c'era; solo un passaggio di consegne tra il Presidente del Consiglio De Gasperi ed il neoeletto Capo provvisorio al quale lo statista trentino passava i pieni poteri che aveva assunto sulla base di quanto deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del precedente 13 giugno [2].

Dopo una colazione d'onore consumata con Saragat, Orlando e Sforza, alle 16.30 nello studio di De Nicola a Montecitorio [3] Alcide De Gasperi

---

[1] Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Roma-Bari, 1998, p. 394 ss.

[2] A norma di quanto disposto dal quarto capoverso dell'art. 2 del d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n. 98, nella ipotesi di vittoria della Repubblica nel referendum istituzionale, "dal giorno della proclamazione dei risultati del referendum e fino all'elezione del Capo provvisorio dello Stato, le relative funzioni (sarebbero state) esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in carica nel giorno delle elezioni"; dunque nel periodo compreso tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri che aveva registrato l'avvenuta instaurazione della Repubblica (13 giugno 1946, ore 00.15) e il giuramento del Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola (1° luglio 1946, ore 12.00), De Gasperi era stato chiamato ad esercitare le funzioni di Capo provvisorio dello Stato.

[3] Il 26 giugno 1920 De Nicola era stato eletto presidente della Camera dei deputati, carica che ricoprì fino al 25 gennaio del 1924.

presentava formalmente, ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs.lgt. n. 98/1946, le dimissioni del suo Governo al neoeletto Presidente: prendeva così avvio la storia costituzionale della Repubblica italiana, proprio con quei primi passi mossi nel delicatissimo e fondamentale momento rappresentato dall'operato del Capo dello Stato nella procedura di formazione del governo.

Enrico De Nicola sarà Presidente della Repubblica per i successivi due anni, fino all'entrata in vigore della Costituzione in qualità, appunto, di Capo provvisorio e poi dal gennaio 1948 alle elezioni politiche di aprile con un'investitura piena, sancita dalla I disposizione transitoria e finale della Costituzione.

In occasione del 50esimo anniversario della sua morte, nel gennaio 2010, l'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, lo descrisse come "*l'uomo che presiedette a una duplice ardua transizione: quella dalla Monarchia alla Repubblica e quella dalla nascita della Repubblica alla sua costituzionalizzazione*"[4] e ricordò come "*fu colui che gettò le prime basi dell'esercizio della funzione presidenziale, che avrebbe poi trovato un compiuto assestamento nel settennato di Luigi Einaudi*", tanto che – aggiunse – "*ancora oggi ci si muove lungo la rotta* [da lui] *aperta*".

Nel lasso di tempo di questa doppia transizione si succedettero ben tre diversi Governi, tutti presieduti da Alcide De Gasperi: un tempo ristretto, ma assai denso di avvenimenti politici interni ed internazionali che segnarono gli sviluppi futuri della neonata Repubblica, proprio a partire dall'agire di Enrico De Nicola, "legislatore senza leggi"[5], al quale toccò in sorte di 'inventare' prassi costituzionali, procedure e regole, a cominciare da quelle riguardanti la nomina del Presidente del Consiglio.

Sui giornali del tempo si trovano allusioni ad una sorta di diario che De Nicola avrebbe tenuto con l'intento di lasciare al suo successore un "codice del tempo provvisorio"[6] ed anche Giulio Andreotti ha raccontato di come il Capo provvisorio dello Stato tenesse sempre con sé un diarietto che, una volta rinvenuto, sarebbe risultato in realtà intonso[7].

Effettivamente non si è mai trovata traccia di questi "appunti di viag-

---

[4] Il testo completo è consultabile sul sito www.quirinale.it.

[5] L'espressione è tratta da G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Il Quirinale*, Roma-Bari, 2011, p. 17.

[6] *Ivi*, p. 24.

[7] Cfr. G. ANDREOTTI, *Visti da vicino*, Milano, 1985, p. 12 ss.: "Ad utilità del successore andava annotando in un robusto quaderno (di cui mostrava peraltro solo la rilegatura esterna) ogni particolare di prassi repubblicana che fosse stato degno di nota in quei mesi […] Andando ad aprire il quaderno su cui s'era tante volte indugiato, restai stupefatto, le pagine erano bianche dalla prima all'ultima". L'aneddoto è riportato da P. CRAVERI, *La democrazia incompiuta. Figure del Novecento italiano*, Venezia, 2002, p. 110.

gio", ma nell'archivio privato di De Nicola è presente un foglio manoscritto assai significativo per la storia che qui si vuole ripercorrere. Vi si legge:

"*Ardua è stata l'azione del capo provvisorio dello Stato in un periodo senza Costituzione, perché l'antica – per quanto mantenuta in vigore 'in quanto applicabile' – non poteva più essere praticamente osservata nella mutata forma istituzionale e la nuova non era stata ancora elaborata, discussa e votata. Si è dovuta creare così, giorno per giorno, una nuova prassi che potrà essere osservata anche in avvenire in armonia con le nuove norme costituzionali*" [8].

Nella consapevolezza, dunque, di ricoprire un ruolo essenziale per indirizzare le prassi future, Enrico De Nicola affrontò le questioni più delicate che gli si presentarono facendo ricorso ad un estremo formalismo, utile a puntellare le decisioni assunte.

In un giudizio assai sprezzante che De Gasperi ebbe a formulare nei suoi confronti, il Presidente del Consiglio lo stigmatizzò come "un *insuperabile direttore d'orchestra*" che però "*non lascerà una pagina di musica scritta da lui*" [9]: i due non godettero mai di un rapporto facile, e questo certamente influenzò il duro giudizio di De Gasperi, forse eccessivamente ingeneroso nei confronti di un giurista "vecchio stampo", che peraltro era stato scelto per quel ruolo proprio in ragione di questa sua impostazione. Nel maggio 1948, in un articolo pubblicato in "Cronache sociali" Giuseppe Dossetti era disposto a concedere che la raffinatezza del legalismo che caratterizzava l'operato di De Nicola aveva in un primo momento giovato al consolidamento delle istituzioni repubblicane, ma non nascondeva che "quello scrupolo e quella raffinatezza, *spinti fino ad un evanescente merletto di schermaglie protocollari*" (corsivo nostro) aveva comportato un eccesso di formalismo che aveva finito col fargli perdere il contatto con la realtà sostanziale [10].

A distanza di decenni, nel già citato discorso in occasione del 50esimo anniversario della scomparsa di De Nicola, Giorgio Napolitano volle, invece, tornare proprio su quell'aspetto, così caratterizzante il pensiero e l'agire del suo predecessore conterraneo: "molto io stesso cerco sempre di imparare – disse Napolitano – da quel che gli fu contestato come incorreggibile 'formalismo' e che in realtà era correttezza e rigore nell'esercizio, da parte di ogni soggetto istituzionale, del proprio ruolo e dei propri poteri, rispettandone sempre i limiti invalicabili. È qualcosa che anche

[8] Il testo dell'appunto è pubblicato in G. MAMMARELLA-P. CACACE, *op. cit.*, p. 24.

[9] La citazione è tratta da G. MAMMARELLA-P. CACACE, *op. cit.*, p. 20.

[10] L'articolo è pubblicato in G. CAMPANINI-P. FIORINI (a cura di), *Dossetti giovane. Scritti reggiani: 1944-1948*, Roma, 1982, p. 93.

negli anni di De Nicola Capo dello Stato, provocava insofferenza in altri soggetti istituzionali: ma egli ci ha lasciato a questo proposito una lezione di serena fermezza, e di ciò gli siamo egualmente grati".

2. *La nomina del primo Governo repubblicano*

Già nel pomeriggio dello stesso 1° luglio, giorno del suo insediamento, Enrico De Nicola diede avvio alle consultazioni per la formazione del nuovo governo. Chi consultare, ed in che ordine, fu una scelta che il Presidente assunse in assoluta autonomia: decise, quindi, di seguire la prassi parlamentare ricevendo innanzitutto Giuseppe Saragat, il presidente della Costituente, la prima Assemblea elettiva, dato che quella vitalizia aveva sostanzialmente cessato di esistere. Immediatamente dopo furono consultati Vittorio Emanuele Orlando e Carlo Sforza, il primo come ex Presidente del Consiglio prefascista ed ex Presidente della Camera, ed il secondo come ex-Presidente della Consulta, la prima assemblea post-fascista. Il rapido giro di consultazioni proseguì nella giornata del 2 luglio, quando De Nicola ricevette nell'ordine gli ex-Presidenti del Consiglio Bonomi, Parri e Nitti, e successivamente, i leader dei partiti politici ed i rappresentanti autorizzati dei vari gruppi parlamentari che erano in via di costituzione; solo al termine, in serata, De Gasperi ricevette l'incarico di costituire il nuovo Governo, il primo esecutivo della Repubblica italiana, con l'onere di riferire quotidianamente sull'iter di formazione del governo [11].

Si avviava così un'interlocuzione tra i due che non fu mai piana né facile, un'accesa dialettica che segnò quei primi anni di vita repubblicana.

Già dal giorno seguente l'incarico, De Gasperi si mise al lavoro per trovare la sintesi tra i rappresentanti dei singoli gruppi parlamentari; le cronache del tempo riferiscono che alla domanda se il programma di governo fosse già pronto, De Gasperi rispose che "*i programmi non possono uscire così bell'e fatti neanche dal cervello di Giove*" [12]. Annunciava, dunque, che vi sarebbero state delle proposte sulle quali avrebbe verificato la disponibilità delle forze politiche: "*il programma del futuro Governo* – dichiarò – *costituisce la parte sostanziale delle mie trattative e, indubbiamente la meno facile, in quanto c'è una difficoltà: quella oggettiva, che emana dalla situazione del Paese*" [13].

---

[11] P. CRAVERI, *Enrico De Nicola*, in S. CASSESE-G. GALASSO-A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, Bologna, 2018, p. 104.

[12] "*De Gasperi incaricato di costituire il governo*", in *La Stampa* del 3 luglio 1946.

[13] *Ibidem.*

I dati di contesto della situazione in cui versava il Paese erano, d'altra parte, noti e di non poco impatto: sul fronte interno c'era da avviare il confronto sulla costruzione dell'edificio istituzionale e da portare a termine la scrittura del testo costituzionale; sul fronte internazionale occorreva giungere alla firma del Trattato di pace. Si trattava di due passaggi epocali che nessuno dei tre partiti di massa poteva pensare imprudentemente di gestire da solo: la DC con il suo 35,2% di consensi non sarebbe stata in grado di raggiungere una solida maggioranza, se non aprendo pericolosamente a destra, mentre PSIUP e PCI insieme raggiungevano solo il 39,1%. Alcide De Gasperi, pienamente consapevole della situazione, intendeva arrivare ad un Governo di unità nazionale con socialisti e comunisti che potesse favorire lo sforzo di stendere un patto costituente ampiamente condiviso.

Il primo giro di colloqui condotti dallo statista trentino si concluse assai rapidamente, nel giro di dodici ore, dalle 10 alle 22 circa del 3 luglio e non a caso, mentre con tutte le altre forze politiche gli incontri durarono circa 30 minuti, con la delegazione socialista e comunista le udienze si protrassero per oltre 90 minuti [14].

Se sul programma fu relativamente semplice trovare la quadra [15], meno facile si rivelò la formazione della compagine governativa, ed è importante segnalare come su questo versante il Capo provvisorio dello Stato provò ad inserirsi e a dire la sua. Fu in particolare sulla nomina del titolare del dicastero della Pubblica Istruzione che si creò attrito: la nomina di Guido Gonella venne, infatti, inizialmente osteggiata da De Nicola, che avrebbe preferito in quel ruolo non un democristiano, ma il laico Tomaso Perassi. Sulla cosiddetta "pregiudiziale laica", portata avanti dai socialisti, De Gasperi tuttavia puntò i piedi, minacciando di far saltare l'accordo, ed ebbe la meglio.

La lista dei ministri definitiva venne presentata al Capo provvisorio dello Stato il 13 luglio; la compagine di Governo comprendeva, oltre al

[14] Queste informazioni sono riportate nell'articolo "*Intense trattative per formare il governo*", in *La Stampa* del 4 luglio 1946.

[15] In base a quanto riportato nell'articolo "*De Gasperi spera di presentare domani la lista dei ministri*", in *La Stampa* del 7 luglio 1946, prima di recarsi a riferire all'on. De Nicola, il Presidente De Gasperi dichiarò, riassumendo i lavori di quel 6 luglio: «*Nella riunione di stamane, sulla scorta di una serie di appunti da me predisposti sui vari aspetti del programma economico e finanziario, ho riassunto le conclusioni di massima cui ero giunto attraverso le conversazioni ed i contatti personali in merito ai diversi problemi. Praticamente tutta la parte economica del programma di Governo può considerarsi definitiva, nel senso che, sulla base delle intese e degli accordi di massima realizzati, i rappresentanti dei partiti hanno conferito a me, in qualità di Presidente del Consiglio, il mandato di studiarne e concretarne le modalità di attuazione*».

Presidente del Consiglio, 17 ministri, 23 sottosegretari e nessun vice-Presidente del Consiglio ufficiale; tra i ministri 8 erano democristiani, 4 comunisti, 2 socialisti, 1 indipendente e, per la prima volta nella storia d'Italia, vi erano anche 2 repubblicani, i mazziniani Macrelli e Facchinetti. La presenza dei due esponenti del Partito Repubblicano, certamente non in grado di incidere profondamente sulla linea del Governo – tanto che la loro presenza venne sminuita giornalisticamente come "il fiore all'occhiello del vestito" o, ancora, come "la frutta alla fine del pranzo" [16] – rappresentava tuttavia, simbolicamente, un cambio epocale, dopo che, per 86 anni, i repubblicani erano rimasti all'opposizione.

Il leader del Partito Comunista, Palmiro Togliatti, dopo una fase di trattative, aveva infine deciso di rimanere fuori dall'esecutivo, ufficialmente perché preferiva "*dedicarsi al partito ed ai lavori dell'Assemblea costituente*", ma forse anche per ridimensionare l'importanza della collaborazione comunista al Governo [17]. Pietro Nenni, invece, fu convinto – pare proprio dal Capo provvisorio dello Stato – a fare un passo indietro sul dicastero degli Esteri e a lasciare l'incombenza di gestire i negoziati per la pace allo stesso De Gasperi; nel mentre, il leader socialista assumeva un ministero senza portafoglio con l'accordo che avrebbe svolto la funzione di sostituto del Presidente del Consiglio in caso di sua assenza.

Il primo Governo repubblicano così composto giurò nelle mani di De Nicola domenica 14 luglio alle ore 12, recitando la formula del giuramento che era stata utilizzata dai precedenti Governi, ma senza più il riferimento al rispetto della tregua istituzionale. Ogni ministro giurò sul proprio onore di esercitare le sue funzioni nell'interesse supremo della Nazione; come ha fatto notare Piero Craveri, l'accento posto su "Nazione" piuttosto che su "Repubblica" stava a testimoniare il carattere ancora provvisorio di quel periodo di transizione [18].

Il successivo 25 luglio il Governo si presentò all'Assemblea costituente per ottenere la fiducia, che fu accordata con 389 voti a favore, 53 contrari e 7 astensioni.

Nel lungo ed articolato discorso di replica con cui De Gasperi concluse il suo intervento prima del voto, il Presidente del Consiglio toccò, tra le tante, tre questioni calde fondamentali: innanzitutto, rivolgendosi agli alleati di governo, socialisti e comunisti, rispose a Togliatti che aveva auspicato nel suo intervento che il Governo non fosse un governo di demo-

[16] Le espressioni sono riportate in "*Oggi il primo governo repubblicano presterà giuramento nella mani di De Nicola*", in *La Stampa* del 14 luglio 1946.

[17] Cfr. "*La lista dei ministri presentata stamane a De Nicola*", in *La Stampa* del 13 luglio 1946.

[18] P. CRAVERI, *op. cit.*, p. 114.

cristiani con delle "appendici" più o meno considerevoli provenienti da altri gruppi politici, ma fosse un vero e proprio governo di coalizione. De Gasperi sottolineò come i dicasteri economicamente più importanti, quelli delle finanze, dei trasporti, dei lavori pubblici, dell'assistenza postbellica, del lavoro, dell'industria e del commercio, fossero guidati da personalità socialiste o comuniste e non si potesse, pertanto, parlare di semplici "appendici". "*Niente di riforme economiche* – proclamò – *niente di riforme sociali e finanziarie, niente di riforme essenzialmente politiche, niente può venir fatto senza il soccorso, la corresponsabilità di questi miei cari colleghi*" [19].

Il Presidente del Consiglio fece poi un passaggio su una questione istituzionale di rilievo, relativa ai poteri dell'Assemblea costituente, descrivendo quello che sarebbe stato il rapporto tra questa ed il suo Governo: "*noi teniamo* – affermò – *a che la continuità giuridica non venga intaccata. Ma, salvo la forma, in sostanza vogliamo tener conto della volontà e anche dei desideri dell'Assemblea*" [20]. Dichiarava, quindi, che il suo Governo avrebbe fatto il più largo uso dell'art. 3 del decreto del 16 marzo 1946 e avrebbe sottoposto all'Assemblea costituente prima della deliberazione, e comunque prima della promulgazione, i disegni di legge anche non riguardanti le materie già avocate alla competenza della Costituente; con lo stesso spirito era disposto a riconoscere all'Assemblea il potere di intervenire di sua iniziativa su taluni disegni di legge. Il Governo si diceva in sostanza pronto a tener conto delle deliberazioni dell'Assemblea e degli organi ai quali essa avesse voluto deferire la funzione di collaborazione legislativa con l'esecutivo.

Da ultimo, ma certamente non per ultimo, De Gasperi affrontò il tema del trattato di pace, vero scoglio da superare, facendo un accorato appello a tutte le forze politiche ("*Signori, se ci confortate del vostro appoggio, andremo a Parigi, vi faremo il massimo sforzo, chiameremo a concorso tutte le buone volontà, ci avvarremo di tutte le esperienze tecniche*" [21]) perché nello spirito nuovo della nuova democrazia europea, si potesse "*aprire un varco all'avvenire della Repubblica italiana*" [22].

In questo clima di unità nazionale che si reggeva, in realtà, su di un equilibrio estremamente precario, un prima piccola crisi di governo si ebbe già all'inizio di settembre, quando il ministro indipendente Corbino, titolare del dicastero del Tesoro, rassegnò le proprie dimissioni in polemica con il Partito Comunista che, a suo dire, impediva di portare avanti

[19] Atti dell'Assemblea costituente, 25 luglio 1946, p. 346.
[20] *Ivi*, p. 354.
[21] *Ivi*, p. 358.
[22] *Ibidem*.

gli accordi di governo che erano stati presi in materia economica. Le dimissioni vennero accolte il successivo 12 settembre e, di lì a pochi giorni, Corbino fu sostituito dal democristiano Giovanni Battista Bertone che, per bocca dello stesso De Gasperi, illustrò all'Assemblea costituente un programma di impostazione assai meno liberista di quella che era stata data dal suo predecessore. Tale programma, che prevedeva il varo di un "prestito della ricostruzione", l'introduzione di un'imposta straordinaria sui beni mobili ed immobili collegata al cambio della moneta, più severi accertamenti del reddito delle grandi imprese, tasse più forti sui consumi di lusso, ottenne il plauso di Togliatti che aveva chiesto proprio un'impostazione della politica fiscale maggiormente volta a colpire i ceti più abbienti.

Il 26 settembre l'Assemblea costituente votò la fiducia alla politica economica del Governo con 331 voti favorevoli e 58 contrari.

Un altro cambio si ebbe, poi, all'indomani della chiusura della Conferenza di pace di Parigi, i cui lavori si tennero dal 29 luglio al 15 ottobre 1946: così come previsto dall'accordo politico iniziale, De Gasperi lasciò l'*interim* del Ministero degli Esteri ed il 18 ottobre l'incarico fu assunto da Pietro Nenni.

3. *La "crisi inutile" del gennaio 1947*

Furono due fattori, uno di politica interna ed uno di politica estera, a condurre già nel gennaio del 1947 alla caduta del secondo Governo De Gasperi, il primo della Repubblica.

Fin dagli ultimi mesi del 1946, nel mondo socialista aveva cominciato a serpeggiare l'insofferenza per la politica di appiattimento sul partito comunista e le voci di dissenso avevano cominciato a farsi sentire. Nel PSIUP lo scontro tra le due anime, quella socialdemocratica guidata da Giuseppe Saragat, e quella di Pietro Nenni, acceso sostenitore della politica di unità di azione con il PCI, esplose proprio all'inizio del 1947 quando la richiesta da parte del gruppo saragattiano di rompere con i comunisti divenne esplicita. Le due visioni erano diventate inconciliabili e le due diverse identità del socialismo italiano non poterono che palesarsi a quel punto in modo dirompente: con la cosiddetta scissione di Palazzo Barberini, vennero a crearsi due partiti, il PSI ed il PSLI (Partito dei lavoratori italiani) che diverrà poi PSDI (Partito socialista democratico italiano). Naturalmente questo non poté non avere dei riflessi sulla tenuta del Governo, all'interno del quale, peraltro, cominciava a strisciare una certa agitazione anche sul fronte democristiano: De Gasperi era perfettamente consapevole che dal mondo cattolico la spinta era nel senso di rompere

con i comunisti e la spaccatura dei socialisti poteva contribuire a far assumere alla DC la guida piena del Paese.

Questa era, peraltro, la richiesta che giungeva anche da oltreoceano: tra il 3 ed il 15 gennaio 1947, De Gasperi compì uno storico viaggio negli USA nel corso del quale ottenne dall'amministrazione Truman importanti aiuti economici, chiaramente "vincolati" alla netta scelta di campo che l'Italia – paese posto in posizione strategica nello scontro Est-Ovest – avrebbe dovuto fare. Consapevole del significato di quel viaggio, e compiendo volutamente uno strappo al protocollo, lo stesso De Nicola volle essere presente alla partenza da Ciampino per portare al Presidente del Consiglio, che si apprestava ad una missione il cui valore era evidente, il saluto del Paese intero.

Al rientro in Italia, la situazione interna ed internazionale imponeva, dunque, una verifica ed un chiarimento politico, sebbene De Gasperi avesse il sentore che non fosse ancora giunto il momento per rompere definitivamente: c'era ancora il Trattato di pace da firmare e, soprattutto, la scrittura della Costituzione era in piena gestazione.

Tuttavia, un po' a sorpresa, il 20 gennaio in una conferenza stampa convocata per riferire del suo viaggio in USA, il Presidente del Consiglio comunicò, senza che vi fossero stati in precedenza chiari segnali, che la crisi era ufficialmente aperta: "*La divisione del gruppo socialista e le dichiarazioni del congresso repubblicano* – dichiarò De Gasperi – *mi confermano nell'opinione che il chiarimento è più che mai indispensabile per il bene del paese; è perciò opportuno fare appello all'autorità del Presidente della Repubblica e ricorrere a una consultazione generale onde gettare le basi di un Governo fondato sulla fiducia dei rappresentanti del popolo e capace di affrontare i problemi di politica interna e di quella internazionale*" [23]. Ai giornalisti che gli chiedevano se questa decisione fosse stata concordata con le altre forze di governo e se fosse, dunque, una scelta condivisa, De Gasperi rispose significativamente richiamandosi ai poteri del Primo ministro.

Quello stesso giorno, con un comunicato ufficiale, la Presidenza della Repubblica faceva sapere che "*Il Capo dello Stato* (aveva) *ricevuto, alle ore 18, il Presidente del Consiglio, on. Alcide De Gasperi, il quale gli* (aveva) *presentato, in nome proprio e in quello dei suoi colleghi, le dimissioni del Gabinetto. Il capo dello Stato si* (era) *riservato di deliberare sulle dimissioni che il Presidente del Consiglio gli* (aveva) *presentato*".

La crisi – che sarà definita come "inutile", dato l'esito – offrì in realtà l'occasione a De Nicola per puntualizzare alcuni passaggi costituzionali a

[23] La dichiarazione è riportata in "*Dimissioni del Governo De Gasperi*", in *La Stampa* del 21 gennaio 1947.

suo modo di vedere fondamentali nella gestione della procedura di formazione del governo.

Ricevute le dimissioni di De Gasperi, tra il 21 ed il 22 gennaio il Capo provvisorio dello Stato condusse le consultazioni, che ai commentatori dell'epoca apparvero come una mera formalità ("*servono ai fotografi assai più che ai cronisti parlamentari*"[24]), giacché nessuno dubitava del reincarico. Consultò dapprima Bonomi, Saragat, Parri, Nitti, Sforza, Cianca e Togliatti e poi ascoltò i rappresentanti delle forze politiche, finché non formalizzò, come ci si attendeva, l'incarico a De Gasperi, raccomandandogli di concentrare gli sforzi nella direzione della formazione di un governo di coalizione.

Nell'incontro con la stampa del 22 gennaio 1947, dopo aver conferito con De Gasperi, il Capo provvisorio dello Stato volle soffermarsi con i giornalisti sul tema delle consultazioni, con il dichiarato intento di segnare la strada futura. Soddisfatto per aver concluso il giro in soli due giorni, come si era ripromesso, De Nicola non mancò di affermare esplicitamente che quello che era stato fatto quel giorno rappresentava un precedente importante: "*Le consultazioni* – dichiarò – *devono aver luogo nell'ambito parlamentare e gli interpellati devono appartenere al Parlamento. In tal modo è eliminato un difetto che insorse durante la precedente crisi: un partito designò un suo rappresentante per la consultazione, io chiesi chi era e mi fu risposto che era un membro della direzione del partito ma io, chiarii, conosco solo i membri della direzione del Partito che fanno parte del Parlamento. Anche gli ex-Presidenti del Consiglio, se non sono deputati o senatori, non verranno interpellati*"[25].

In questo quadro, non può sottovalutarsi la circostanza per cui, proprio il 21 gennaio 1947, la Commissione dei 75 aveva preso in esame l'articolo del progetto di Costituzione, che era stato elaborato dalla seconda sottocommissione, riguardante la nomina del Presidente della Repubblica; era stata respinta la proposta di elezione a suffragio universale diretto ed era passato, invece, il principio per cui il Presidente, in carica per sette anni, dovesse essere eletto dall'Assemblea nazionale, integrata con i rappresentanti delle Regioni.

De Nicola non partecipò direttamente, come è ovvio, ai lavori della Costituente, ma è altrettanto nota la sua volontà di seguire da vicino i lavori e di incidere in qualche misura sulla definizione della figura e del ruolo del nuovo Ufficio; non a caso, ricevette periodicamente a Palazzo

[24] Cfr. "*Il 'campo è libero' per chiarire la situazione*", in *La Stampa* del 22 gennaio 1947.

[25] Documento dal titolo "*Sulla prassi delle consultazioni*", in https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader//discorsi/De_Nicola.html#page/28/mode/2up.

Giustiniani sia Saragat che Terracini, ma anche Ruini, Moro, La Pira, Dossetti e lo stesso Togliatti in quello che divenne un vero e proprio "Laboratorio d Palazzo Giustiniani"[26]. Al di là di alcune singole questioni – quali ad esempio l'attribuzione al Capo dello Stato della Presidenza del CSM, sulla quale è accertata la sua mano – per tutta la durata dell'incarico, De Nicola non mancò di rimarcare la consapevolezza di svolgere un compito che avrebbe lasciato un'impronta.

La crisi di gennaio offrì, in realtà, l'occasione anche a De Gasperi per segnare un suo stile, interloquendo in modo franco e diretto con i giornalisti convocati nella tarda serata dello stesso 22 gennaio[27]. Nell'esposizione dei nodi critici, il Presidente incaricato fu chiarissimo: "*1) Per le consultazioni darò la precedenza a Saragat come presidente dell'Assemblea, ma soprattutto come capo del partito socialista dei lavoratori; 2) riceverò, a partire da domani, i delegati dei gruppi parlamentari nell'ordine seguito per il 'defilé' a palazzo Giustiniani; 3) c'è un limite alla durata della crisi, e questo è rappresentato dal prossimo 8 febbraio giorno fissato per l'apertura della Costituente; 4) cercherò, di formare un governo 'efficiente' capace di risolvere i gravi problemi sul tappeto; 5) la prima preoccupazione del nuovo governo sarà la soluzione dei problemi finanziari; 6) i problemi strutturali saranno rimandati per la soluzione al governo che succederà all'approvazione della nuova Costituzione*"[28].

La crisi ministeriale si concluse ufficialmente il 2 febbraio quando il Capo provvisorio dello Stato firmò il decreto di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, espressione della stessa coalizione tripartita che aveva sostenuto il procedente esecutivo. Rispetto al precedente Governo, i repubblicani non ebbero ministeri ed anche i socialisti del Psdi rimasero

---

[26] Nelle carte del suo archivio privato si trovano numerose cartelle di atti e resoconti sommari appuntati, sottolineati e commentati, così come riportato da P. CRAVERI, *op. cit*., p. 108. Significative anche le testimonianze di Nilde Iotti che racconta come "qualche mese dopo l'inizio dei nostri lavori, De Nicola cominciasse ad invitare a Palazzo Giustiniani componenti delle sottocommissioni. Le riunioni con lui divennero periodiche, piuttosto frequenti, sempre informali. Rigoroso, fin dal primo incontro, nel voler escludere qualsiasi interferenza nel nostro lavoro, voleva però essere aggiornato minuziosamente sui temi in discussione, sullo stato di avanzamento dei lavori, sulle decisioni di ciascuno e sulle ragioni di tutti. Lo faceva senza far pesare il suo incarico, ma dando, in ogni momento prova di grande, consumata esperienza giuridica, ed anche di discrezione nell'esprimere le sue opinioni. Finì così che questa sorta di riunioni informali si trasformassero in una sorta di laboratorio aperto al confronto; ricco di stimoli e suggestioni".

[27] È assai interessante il commento che si trova nell'articolo "*L'incarico a De Gasperi*", in *La Stampa* del 23 gennaio 1947 a proposito di questo modo di fare: "*Questo di comunicare alla stampa dimissioni e programma governativi non è un metodo che dispiaccia benché appaia ai rigidi cultori della prassi parlamentare piuttosto nuovo*".

[28] *Ibidem*.

fuori; i ministri democristiani furono 7, mentre ai comunisti andarono 3 dicasteri, così come ai socialisti. Nei due ministeri chiave degli Interni e degli Esteri arrivarono rispettivamente il democristiano Mario Scelba e l'indipendente Carlo Sforza; quest'ultimo, insieme a De Gasperi, avrebbe seguito in prima persona la partita del Trattato di pace.

A commento della conclusione raggiunta nella gestione della crisi, un editoriale su *L'Unità* di martedì 4 febbraio 1947 riportava le parole di De Gasperi secondo il quale il nuovo gabinetto era paragonabile ad un "*matrimonio di convenienza*"; in quel lucido commento – al di là della considerazione condivisibile per cui "*ogni Gabinetto di coalizione è sempre, o quasi sempre, una faccenda di convenienza e di compromesso*" [29] – si metteva in luce come vi fosse in quelle parole di De Gasperi la difficoltà psicologica più grave per la realizzazione di una sincera e stabile intesa fra i tre grandi partiti di massa: in altri termini, la diffidenza di fondo tra i due schieramenti non impediva che si raggiungesse un accordo, ma ne minava profondamente le fondamenta. Indubbiamente le difficoltà erano note e nessuno – soprattutto non De Gasperi – si illudeva che l'intesa sarebbe stata semplice da raggiungere; ma c'era da portare a casa la firma del Trattato di pace e la Carta costituzionale, con l'ultimo sforzo sull'art. 7 e i Patti Lateranensi. D'altro canto, sarcasticamente, lo stesso editorialista de *L'Unità* concludeva scrivendo: "*per rimanere alla sua immagine, il matrimonio – a due o a tre che sia – è anche somma di sforzi, responsabilità comune, rispetto l'uno dell'altro, volontà di andare d'accordo. Tutte cose che il pio De Gasperi conosce certamente meglio di noi*" [30].

Dopo il giuramento, avvenuto il 3 febbraio, il Governo De Gasperi III si trovò immediatamente alle prese con il problema della firma di un Trattato di pace così palesemente svantaggioso per l'Italia; il 6 febbraio il Presidente del Consiglio ed il ministro degli Esteri, Carlo Sforza, riferirono in audizione alla Commissione per i trattati dell'Assemblea costituente l'intenzione del Governo di sottoscrivere il Trattato di pace nonostante le critiche e le note di protesta per diverse condizioni imposte dal documento. La Commissione, per tutta risposta, approvò un ordine del giorno, presentato da Giovanni Gronchi, nel quale si diceva: "*preso atto delle dichiarazioni del presidente del Consiglio e del ministro degli Esteri dalle quali risulta che essi ritengono, nell'interesse del Paese, di dover procedere il 10 febbraio alla firma del Trattato di pace, riafferma che l'assemblea Costituente resta comunque pienamente libera e sovrana, secondo la sua legge costitutiva di decidere in sede di ratifica*".

---

[29] "*Secondo governo tripartito*", in *L'Unità* del 4 febbraio 1947.

[30] *Ibidem*.

La discussione sul Trattato di pace impegnò il Consiglio dei ministri dal pomeriggio del 6 febbraio fino a tutto il giorno seguente; durante la discussione Emilio Sereni a nome del PCI e Rodolfo Morandi a nome del PSI si dichiararono a favore e le uniche obiezioni furono mosse dai ministri democristiani Guido Gonella e Mario Scelba, con quest'ultimo che minacciava le dimissioni, sopite tuttavia dall'intervento di De Gasperi.

L'indomani, 8 febbraio, l'Assemblea costituente tenne una importante seduta; innanzitutto, a seguito delle dimissioni presentate da Giuseppe Saragat, si procedette, con 279 voti su 436 votanti, all'elezione del comunista Umberto Terracini alla Presidenza. Immediatamente dopo, De Gasperi espose le linee programmatiche del Governo e, pur criticando le clausole del Trattato di pace, riferì sulle ragioni per cui il Consiglio dei ministri aveva deciso di firmarlo prima della ratifica dell'Assemblea costituente.

Ne scaturì un dibattito sulle linee programmatiche esposte assai lungo, tanto che la fiducia, accordata con 292 voti a favore, 102 contrari e 1 astenuto, arrivò soltanto il 25 febbraio.

4. *La crisi del maggio 1947*

Nonostante gli sforzi reciproci, il matrimonio tra democristiani e sinistra era destinato a durare poco, così come destinate ad emergere erano anche le tensioni, latenti ma sempre presenti, tra il Presidente del Consiglio ed il Capo provvisorio dello Stato.

La crisi definitiva dell'esecutivo giunse a soli 3 mesi dalla nascita del terzo governo a guida De Gasperi, il secondo della storia repubblicana, e di nuovo fu innescata dai tumultuosi eventi di politica internazionale che stavano accadendo nello scenario mondiale, ma non solo.

Il riferimento è ad accadimenti storicamente noti, primo tra tutti l'ormai evidente deterioramento dei rapporti tra USA e URSS: il 12 marzo 1947 il presidente americano Truman tenne il famoso discorso al Congresso nel quale enunciava la sua "dottrina", in Italia condannata fortemente dai comunisti e da Togliatti ed accolta invece con grande favore da moderati e conservatori.

In aggiunta a questo quadro internazionale, anche sul fronte interno accadevano fatti rilevanti.

Il 24 marzo l'Assemblea costituente approvò quello che sarebbe diventato l'art. 7 Cost. con 350 voti favorevoli, tra cui quelli comunisti. La mossa di Togliatti aveva spiazzato l'opinione di sinistra, con socialisti, azionisti e repubblicani che avevano votano in senso contrario e tuttavia, contrariamente a quanto si sarebbe potuto ipotizzare, l'effetto di tale scel-