

2 NOVEMBRE 2016

Il governo Scelba. L'ultimo quadripartito del Presidente Einaudi

di Eleonora Mainardi

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale
Sapienza – Università di Roma



Il governo Scelba. L'ultimo quadripartito del Presidente Einaudi*

di Eleonora Mainardi

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Le premesse per un Governo a guida Scelba. 2. Tra Costituzione e prassi: la nascita di un esecutivo “di marcia”. 3. Verso un *nuovo* centrismo? Dal *nuovo* Segretario DC al *nuovo* Capo dello Stato; 4. Conclusioni.

1. Le premesse per un Governo a guida Scelba

Nell'ambito della dialettica partitica caratterizzante la II Legislatura, la genesi del Governo Scelba ben può politicamente collocarsi nel discorso pronunciato a Novara, il 12 dicembre 1953, dallo stesso Mario Scelba¹.

* Il presente articolo rientra tra i lavori inviati in risposta alla *Call for papers* di federalismi sulla formazione dei governi ed è stato sottoposto ad una previa valutazione del Direttore della Rivista e al referaggio dei Professori Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno.

¹ Mario Scelba, nato a Caltagirone nel 1901, crebbe sotto la guida (protettrice) di Luigi Sturzo, allora sindaco e sacerdote della città: ad una formazione religiosa, fece seguire una laurea in giurisprudenza a Roma, dove iniziò a praticare la professione e dove conobbe e strinse i rapporti con Alcide De Gasperi. Sebbene antifascista (rifiutò sempre il tesseramento), poté godere di una discreta libertà di movimento: nel '42 gli fu affidata da De Gasperi la riorganizzazione dell'attività politica dei cattolici, curandone l'aderenza all'ideologia sturziana delle *Idee ricostruttive della democrazia cristiana*, il documento che segnò proprio la nascita della DC. Dopo l'intenso lavoro svolto come capo del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con il terzo Governo De Gasperi approdò a Palazzo Braschi, allora sede anche del Ministero dell'Interno. Da questa posizione dimostrò un'energia insospettabile nel reprimere i conflitti sociali e le manifestazioni di piazza: in nome di un «centrismo democratico» e dell'interesse per il «bene comune», da contrapporre all'«odio di parte», acconsentì ad un intervento incisivo delle forze dell'ordine, i cui vertici dirigenziali vennero affidati ad ex funzionari fascisti. Non pochi gli episodi di scontri tra i reparti della «celere scelbina» e i movimenti di piazza, soprattutto contadini ed operai, e che portarono la stampa a definirli una sorta di «processo alla Resistenza». «Il costume autoritario, ma alimentato da sinceri convincimenti democratici», fu di fatto l'emblematica definizione dell'operato di Scelba all'Interno che diede Giuseppe Carlo Marino, uno dei suoi più forti critici. La stessa “legge truffa” venne concepita proprio come lo strumento per la nascita di una «democrazia protetta», sia dagli estremismi di destra che (soprattutto) dai comunisti. Proprio l'atteggiamento di aperto contrasto alle ali estreme dell'Aula, perseguita in varia misura anche dagli altri partiti laici di centro, e un significativo appoggio statunitense all'attività svolta dal Capo dell'Interno, fecero valere a Scelba la nomina a Presidente del Consiglio, quale persona capace di formare (e guidare) un Governo pluripartitico. I cambiamenti politico-sociali, interni alla stessa Democrazia cristiana, e che si manifestarono sul piano istituzionale con l'emblematica elezione di Giovanni Gronchi a Presidente della Repubblica, segnarono la fine dell'Esecutivo Scelba. Dopo aver ricoperto nuovamente il ruolo di Ministro dell'Interno nel terzo Governo Fanfani (luglio 1960 - febbraio 1962) e quello di Presidente del Consiglio nazionale della DC (1966-1969), uscì dall'agone politico nazionale, dirigendosi piuttosto in ambito comunitario, facendo parte della “Rappresentanza italiana al Parlamento europeo” (per un decennio, fino al '79), ed ottenendo anche la carica di Presidente dello stesso

L'allora Ministro degli Interni, criticando duramente l'incapacità dell'Esecutivo in carica, guidato da Giuseppe Pella², di risolvere opportunamente la questione triestina, colse l'occasione per auspicare una nuova soluzione governativa con struttura quadripartita³.

Come lo stesso Scelba confida nella sua biografia politica⁴, il testo del discorso venne redatto «sotto l'impressione provocata dalle dichiarazioni di Pella» in merito al disegno di legge sull'amnistia⁵, la cui approvazione anche per i reati gravi avrebbe verosimilmente comportato la scarcerazione di numerosi «partigiani rossi»⁶, vera e propria minaccia agli occhi del Ministro degli Interni, costantemente preoccupato dalla possibile avanzata politico-sociale dei comunisti⁷.

Sebbene intento nel difficile e delicato lavoro di aggregazione delle correnti interne al partito democristiano⁸, anche il segretario democristiano De Gasperi approfittò delle dichiarazioni di Scelba per poter esprimere le sue perplessità in merito al mandato di Pella, contribuendo, seppur indirettamente, ad accelerarne la caduta. Ufficialmente però, la direzione DC si apprestò a minimizzare l'episodio, declassando il discorso di Scelba ad un «onesto monito alla coscienza democratica del Paese sulla necessità di anteporre il bene della Nazione

nel marzo '69. Nei due anni in cui svolse tale ruolo, si attivò per promuovere l'ascesa del potere decisionale dell'organo presieduto, allora investito da mere funzioni consultive. La fine politica di Scelba si fa formalmente coincidere con la mancata elezione (1979) a membro del PE, a favore di Salvo Lima, capolista nella circoscrizione delle isole; infatti, anche la funzione di senatore, che ricoprì fino al 1983, fu caratterizzata da un profilo politico defilato. Morì a Roma nel 1991. Cfr. M. SCELBA, *Per l'Italia e per l'Europa*, Roma, 1991; G. C. MARINO, *La Repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Milano, 2013; Carteggio Luigi Sturzo - Mario Scelba (1923-1956), 1994, in www.digital.sturzo.it.
² L'On. Giulio Andreotti scrive come sia stato proprio «il colpo di cannone sparato da Scelba con il suo discorso di Novara [...] ad aver contribuito ad affondare il vascello estivo dell'On. Pella», cfr. *Governare con la crisi dal 1944 ad oggi*, Milano, 1991, p. 74. Per un'analisi dettagliata della formazione della compagine governativa di Giuseppe Pella, si rimanda a F. FABRIZZI, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il Governo Pella e i "Governi del Presidente"*, in *federalismi*, n. 22/2011.

³ Secondo l'interpretazione del portavoce del Presidente del Consiglio Pella, Giulio Cesare Re, «l'attacco» da parte di Mario Scelba nei confronti dell'Esecutivo Pella sembrò presupporre un implicito avallo da parte di De Gasperi, così G.C. RE, *Fine di una politica: momenti drammatici della democrazia italiana*, Bologna, 1971, pp. 253-262. Infatti, il precipitare della situazione triestina spinse Pella, politicamente più defilato all'interno del partito DC, a dare al proprio Governo un carattere tutt'altro che «amministrativo», sconfessando le previsioni dello stesso De Gasperi. La virata nazionalista del Governo, e i conseguenti sussulti fascisti, suscitavano dure reazioni sia parlamentari che della società civile. A. BALDASSARE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, pp. 60-61.

⁴ M. SCELBA, *Per l'Italia e per l'Europa*, Roma, 1991, p. 86.

⁵ D.P.R. 19 dicembre 1953, n. 922, *Concessione di amnistia e di indulto*.

⁶ Così M. SCELBA, *Per l'Italia..op. cit.*, p. 88.

⁷ Anche le pagine del discorso pronunciato il 10 marzo alla Camera in occasione del dibattito sul voto di fiducia al suo Governo, sono dense di rimandi alla «minaccia di Mosca» nel voler destabilizzare, «quando non rovesciare» l'ordine democratico. Assemblea della Camera, *Resoc. stenograf.*, 10 marzo 1954, 6141-6144.

⁸ L'insuccesso elettorale del giugno '53 e le difficoltà dei successivi Esecutivi a prendere la direzione politica del Paese, inasprirono il dibattito interno alla DC circa le alleanze politico-sociali, deteriorando i già fragili rapporti tra i due principali ed opposti schieramenti, l'uno rivolto ad una apertura a sinistra (Gronchi e Fanfani, quale successore di Dossetti), l'altro verso la destra conservatrice e liberale, che accusava di eccessivo riformismo lo stesso programma degasperiano. Cfr. *Problemi dell'ora e azione di governo. Studi di parlamentari democristiani*, Roma, 1951.

agli interessi particolaristici, alla demagogia e alla faziosità»⁹. Un comunicato emesso a conclusione di un colloquio avutosi proprio tra De Gasperi e Pella a Castel Gandolfo il 20 dicembre chiarì lo *status quo* dei rapporti Governo-DC: chiuso «l'increscioso incidente», si ribadì l'impegno per assicurare mutua fiducia e collaborazione per l'avvenire¹⁰. Nonostante ciò, la scelta del rimpasto ministeriale voluta dallo stesso Pella decretò la fine del suo mandato: paradossalmente, fu una decisione di minore entità, come la sostituzione del Ministro Salomone al Dicastero dell'Agricoltura con l'On. Aldisio, contrario alla riforma agraria portata avanti dalla DC degasperiana, a provocare una spaccatura insanabile in seno al partito di maggioranza e a spingere Pella a rassegnare le dimissioni (5 gennaio 1954)¹¹. In questo caso, si parlò di crisi extra-parlamentare “nuova” rispetto a quelle avvenute dal dopoguerra, poiché il dissenso non proveniva dai partiti minori di appoggio al Governo, ma dalla stessa Democrazia Cristiana. Infatti, come sottolineato dalle parole di Luigi Sturzo - «ciascuno di noi desidera conoscere il motivo per cui [...] la DC non sia arrivata a ricomporsi in unità di intenti» - le correnti interne al partito stavano assumendo, sempre più, un proprio peso specifico, prive ormai del freno degasperiano.

Proprio nel tentativo di rallentare la defezione centrifuga, fu la stessa direzione centrale del partito ad indicare la strada da prendere quando il 7 gennaio propose una linea programmatica di quattro punti che, vicina alle idee della corrente fanfaniana di *Iniziativa democratica*, sembrava non lasciare spazio all'immaginazione sulla scelta del nuovo Presidente del Consiglio: Amintore Fanfani. Di fatto, però, la qualificazione programmatica dell'Esecutivo fanfaniano non riuscì a riscuotere i consensi necessari alla fiducia (messa al voto il 30 gennaio)¹² e le parole di De Gasperi, venute in soccorso del Presidente incaricato¹³, non ottennero l'effetto sperato, profilandosi piuttosto quale *incipit*, pur se cauto e velato, di quel processo di apertura a sinistra che avrebbe preso sempre più corpo sotto la presidenza Gronchi¹⁴.

⁹ “*Il Popolo*”, 15 dicembre 1953.

¹⁰ *Atti e documenti della Democrazia cristiana, 1943-1967*, A. DAMILANO (a cura di), Roma, 1968, p. 655. De Gasperi ribadiva così la linea espressa già l'anno precedente in una lettera indirizzata ad Attilio Piccioni, laddove ad «una stagione autunnale procellosa» sarebbe stato necessario «uno sforzo intenso e serrato», *De Gasperi scrive: corrispondenza con capi di stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, (a cura di) M.R. De Gasperi, Brescia, p. 195; si vd. altresì F. MALGERI, *La stagione del centrismo: politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra, 1945-1960*, Catanzaro, 2002, pp. 130 – 155.

¹¹ Per un resoconto dettagliato della vicenda si rimanda a F. FABRIZZI, *Dal Governo Pella al Fanfani I. Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in *federalismi.it*, n. 20/2013

¹² Con 303 voti contrari su 575 presenti, il 30 gennaio 1954 la Camera non approvava la fiducia al Governo formato da Amintore Fanfani; per approfondimenti si rimanda a F. FABRIZZI, *Dal Governo Pella...op. cit.*

¹³ Camera dei Deputati, *Atti parlamentari, Resoc. Sten.* della seduta di venerdì 29 gennaio 1954, pp. 5381-5383

¹⁴G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat, la strategia del potere in Italia*, Milano, 1971, pp. 108-112.

Il fallimento fanfaniano servì comunque a scuotere le forze politiche, sebbene la rosa dei nomi candidati alla Presidenza governativa non presentasse personalità “inaspettate”: vi erano di nuovo De Gasperi, Scelba, Pella, Gronchi e Piccioni, nonché alcuni “tecnici” come Campilli e Merzagora. Ciascuno di loro aveva il proprio specifico appoggio politico, ma sin da subito si precisò che le prime due personalità rappresentavano “candidature di maggioranza”, impegnando l'intero partito; mentre le altre si presentavano più che altro come un gesto di correttezza interna al partito stesso¹⁵: Pella suscitava il consenso delle destre, Gronchi era designato dai socialdemocratici.

Come riportano le cronache editoriali di quei giorni, il 6 febbraio il Capo dello Stato, in attesa di «precise e definitive indicazioni sugli umori del partito di maggioranza», iniziò le «consultazioni parallele» con i vari partiti: immediata fu l'ipotesi della contemporanea salita al Colle di De Gasperi e di Scelba, non escludendosi l'eventualità che il primo decidesse di “passare la mano” al secondo. Vero è che, ai primi di febbraio, l'ipotesi di una cessione della guida a Scelba veniva vista solo come una soluzione temporanea, di transizione: lo stesso *leader* DC, prima di virare definitivamente verso Scelba, cercò di spingere per Piccioni che, da uomo della minoranza, avrebbe potuto riprendere quei dialoghi con le correnti minoritarie e i partiti minori interrotti bruscamente la precedente estate. Di fatto, la collaborazione poco convinta dello stesso Piccioni alla formula governativa di «concentrazione democratica»; la diffidenza per un Pella *bis*, discredito per una gestione politicamente errata della questione triestina; e l'assenza di tempi maturi per «l'apertura a sinistra» auspicata da Gronchi¹⁶, fecero pendere l'ago della bilancia decisamente verso Mario Scelba, che della formula quadripartita era un convinto sostenitore. Fu il definitivo e non negoziabile rifiuto di Saragat ad un ennesimo governo De Gasperi, a decidere il comando del nuovo Esecutivo.

Come vedremo nel dettaglio nei successivi paragrafi, stante la comunione di intenti tra i diversi *leader* politici sulla figura del futuro Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato Einaudi affidò a Scelba l'incarico di comporre il nuovo esecutivo con il precipuo scopo di *normalizzare* la crisi politica, rispondendo alla necessità di garantire e favorire una stabilità governativa ed evitare, per quanto possibile, lo scioglimento anticipato del Parlamento¹⁷.

¹⁵ Come riporta Enzo Forcella in un articolo firmato su “*La Stampa*” del 6 febbraio 1954, le candidature di Gronchi e Pella erano state appoggiate anche da altri gruppi, come i monarchici per il primo e i socialdemocratici per il secondo, ma di fatto non riuscivano a garantire la comunanza di intenti.

¹⁶ G. MAMMARELLA, *Storia dell'Italia contemporanea. 1943-2011*, Bologna, 2011, p. 143.

¹⁷ A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 3-4.

Sebbene anche Scelba non fu capace di impedire che «il livello dell'articolazione [interna al partito cattolico] avesse il sopravvento su quello dell'aggregazione»¹⁸, sicuramente riuscì nell'impresa di assemblare un Governo vieppiù stabile, situazione che lo stesso De Gasperi considerava ormai impossibile da ottenere¹⁹. Mario Scelba si pose, infatti, dinanzi alle Camere e ai partiti con l'intenzione di chiedere una «tregua» nell'interesse del Paese: nel discorso programmatico di insediamento sia del 18 febbraio (al Senato), che in quello successivo del 10 marzo (alla Camera), non mancò di sottolineare, ripetutamente, come la direttiva generale dell'Esecutivo fosse quella di costruire una maggioranza concordata, che avrebbe portato «non al Governo di quattro partiti, [ma] al Governo della Nazione». Consapevole dell'inutilità di continuare sulla stessa linea seguita dal 7 giugno dai diversi esponenti democristiani che accettarono con riserva il gravoso incarico di ricercare una formula di governo, Scelba optò per una maggioranza precostituita e per un programma preventivamente elaborato dai quattro partiti coinvolti nella compagine esecutiva. Sebbene tra i passi dei suoi discorsi sia possibile leggere la sua avversione nei confronti dell'ala socialcomunista, dichiarò che il rafforzamento delle istituzioni democratiche potesse passare solo attraverso una «concentrazione democratica» di tutte quelle volontà partitiche «che credono realmente nella democrazia, nella libertà e nel progresso sociale»²⁰.

Pur richiamandosi alla formula partitica del '48, Scelba cercò di apportare delle modifiche alla nuova disposizione governativa, tentando di allargare la base sia verso destra, attraverso un coinvolgimento (fallito) dei monarchici, sia verso la sinistra dei socialisti. Nonostante da più parti si fossero levate critiche avverso la probabile conformazione esecutiva – DC, PSDI, PLI, PRI – lo stesso Aldo Moro affermò che a quella maggioranza non esisteva un'alternativa plausibile, considerate le posizioni eccessivamente antitetiche delle opposizioni per il raggiungimento di un alternativo e condiviso programma di governo. Lo stesso Saragat, perplesso dalla caratterizzazione politica del possibile Esecutivo, che non sembrava garantire l'auspicato spostamento verso il centro-sinistra, impegnò il PSDI e proseguì i colloqui²¹ con i *leader* degli altri tre partiti (DC, PLI, PRI), per la redazione di un programma governativo.

¹⁸ P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia. 1946-1979*, Bologna, 1983, pp. 205-206.

¹⁹ G. ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo*, Milano, 1956.

²⁰ Camera dei Deputati, Atti parlamentari, *Resoc. Sten.* della seduta di giovedì 18 febbraio 1954, p. 5532

²¹ «L'autorizzazione a continuare le trattative» venne approvata dal consesso socialdemocratico con 17 voti favorevoli e 7 contrari.

2. Tra Costituzione e prassi: la nascita di un Esecutivo “di marcia”

Prima di ripercorrere le fasi con «gli incontri e gli scontri» che portarono alla nomina di Mario Scelba a Presidente del Consiglio, risulta opportuno fare riferimento alle fonti – di diritto e di fatto – che disciplinano specificamente i passaggi necessari alla nascita di un Governo, riportando le pertinenti considerazioni dottrinarie susseguitesesi nel corso delle legislature.

La laconicità dei disposti costituzionali che vi afferiscono – «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri» (art. 92 Cost.) e «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» (art. 94) – ha lasciato sin da subito ampio spazio all'introduzione di una serie di convenzioni che, ripetendosi ed arricchendosi nel tempo, hanno dato luogo a ciò che oggi si suole comunemente definire “consuetudini costituzionali”. Queste impongono, secondo una loro sistematica interpretazione, una limitazione alla discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio: la nomina dovrà comunque ricadere sulla personalità capace di coagulare attorno a sé la maggioranza parlamentare, ossia la fiducia delle Camere²².

L'avvicinarsi delle legislature ha certificato quanto il ruolo e l'incidenza del Capo dello Stato nella formazione di un nuovo esecutivo siano soggetti a oscillazioni derivanti dal diverso atteggiarsi e combinarsi delle forze politiche: facendo riferimento al periodo repubblicano che si analizza sia pur brevemente nel presente contributo, il parlamentarismo “puro” che lo caratterizzò “richiese” un Capo dello Stato che si ponesse a salvaguardia della stabilità governativa, «custode del criterio maggioritario»²³. Nella fase iniziale

²² P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 13 (1980), n. 49-50, pp. 47-62; B. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), Roma, 2011, pp. 106-109; A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, p. 301. Ancora L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 1206 ss., ricorda come sebbene continui a sussistere in capo all'incaricato dal Capo dello Stato un obbligo *ad referendum*, risulta pur sempre primario il carattere *ad agendum* dell'incarico, ossia finalizzato alla costituzione dell'indirizzo governativo e alla concreta composizione del possibile gabinetto.

²³ A. BALDASSARE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, pp. 35 ss.; A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, V, n. 1, 1985, pp. 5-28; o ancora L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, pp. 309 ss.; Idem, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 200 evidenzia come il ruolo di garanzia affidato al Presidente della Repubblica si sostanzia, da una parte, nel compito di assicurare il «funzionamento dell'apparato governante» e dall'altra, nel porsi come «autorità cui veramente spetta di far valere le altre norme costituzionali»; si veda altresì S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992; U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna, 1978, pp. 144 ss.; M. TEBALDI, *Poteri e prassi del PdR nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dibattito sul Presidente della Repubblica*, :duepunti ed., Palermo, 2012, pp. 122-154. Sempre degni di rimando i passaggi crisafulliani sui contrappesi che operano all'interno di un sistema parlamentare quale quello italiano, cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, pp. 595 ss.

della nostra Repubblica, il Capo dello Stato era solito richiedere, nelle consultazioni, una rosa di nomi papabili alla Presidenza del Consiglio, arrogandosi un discreto margine di azione nella valutazione delle personalità proposte. Successivamente, pur nel rispetto delle consuetudini/convezioni stratificatesi nel corso delle legislature, il Capo di Stato arriverà ad indicare dei nomi alternativi a quelli trascritti nella lista dai gabinetti partitici²⁴. Ovviamente, l'ampiezza dell'apporto presidenziale è inversamente proporzionale all'incisività della dialettica partitica tra maggioranza e opposizione, ovvero alla «capacità del complessivo insieme delle forze politiche esistenti in un dato momento di esprimere un chiaro, solido e radicato progetto di governo»²⁵.

Per quanto riguarda la specifica fase di formazione di un nuovo Esecutivo, il ruolo del Presidente della Repubblica assume rilevanza sin dal momento in cui il Presidente del Consiglio del Governo in crisi, per ragioni parlamentari o extra-parlamentari²⁶, presenta le dimissioni proprio nelle mani del Capo dello Stato. Tali dimissioni risultano giuridicamente obbligate almeno per le fattispecie disciplinate dall'art. 94: approvazione di una mozione di sfiducia, ovvero non approvazione della fiducia iniziale²⁷.

Secondo la prassi istituzionale seguita fino al 1958 – e che rileva nel periodo storico analizzato – il decreto di accettazione delle dimissioni veniva emanato contestualmente al conferimento alla persona scelta dell'incarico di formare il nuovo Governo. Non a caso, la *prorogatio* dell'Esecutivo dimissionario produceva i suoi effetti non solo fino alla nomina del nuovo Governo, ma fino al insediamento di quest'ultimo²⁸.

²⁴ A. SPADARO, *Poteri...*, pp. 3 ss.; M. LUCIANI - M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 11, il primo autore osserva come molti studiosi si siano accontentati di registrare le prassi dei vari Presidenti, traendo da quelle prassi conferme o smentite delle opinioni di volta in volta sostenute o contestate, «il che mostrava un evidente fraintendimento del concetto e della funzione delle prassi, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, che possono sottoporre a tensione, ma mai rendere irrilevante o insignificante il testo della Costituzione».

²⁵ Così G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti dell'incontro di studio tenutosi a Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010, A. RUGGERI (a cura di), Torino, 2011, 479-497 che parla di «duttilità» dei poteri presidenziali in relazione all'assertività delle forze politiche; o ancora G. RIZZA, *Il presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 1970, p. 25 lega la discrezionalità del Capo dello Stato alla «maggiore o minore fluidità della situazione parlamentare»; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p. 258, evidenzia proprio come la «forza» del Presidente della Repubblica sia maggiore laddove maggiore sia la disgregazione partitica.

²⁶ Per tutti M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, 1962, p. 382; differenti dottrine sulla natura delle dimissioni con A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1960, pp. 885-911; F. PERGOLESI, *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, IV, pp. 867-868; V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 150. O ancora A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, pp. 17 ss., che distingue tra crisi e «pseudo-crisi» riferendosi alle modalità di chiusura della crisi; mentre C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, p. 753, le divide in crisi obbligatorie, ovvero facoltative.

²⁷ Come osservato da G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro Legislature repubblicane*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1968, pp. 816-817, la revoca della fiducia, ovvero la sua non approvazione *ab origine*, esaurisce i suoi effetti all'interno del rapporto Parlamento-Governo, essendo quest'ultimo formalmente nominato dal Capo dello Stato e dovendo, pertanto, presentare a tale organo istituzionale le dimissioni. È da questo momento in poi che potrà formalmente prendere avvio l'iter necessario alla formazione di un nuovo Esecutivo.

²⁸ L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. II, Milano, 1958, p. 221 e 227.

Pertanto, con riferimento al Governo Scelba, il Presidente Einaudi, dopo aver accolto le dimissioni di Fanfani – per la mancata fiducia iniziale – avviò le consultazioni con tutte le personalità che, sempre secondo una prassi in atto dall’entrata in vigore della Costituzione, avrebbero potuto favorire una scelta che tenesse conto dell’intero assetto partitico ed istituzionale: la persona incaricata di formare il nuovo Governo avrebbe dovuto corrispondere già preventivamente «agli orientamenti generali» del Parlamento²⁹.

Dunque, seguendo quasi pedissequamente tale prassi³⁰, il Presidente Einaudi convocò al Quirinale il Senatore De Nicola, in qualità di ex Presidente della Repubblica; i due Presidenti di Camera e Senato, Gronchi e Merzagora; gli ex Presidenti della Costituente, Saragat e Terracini; gli ultimi due Presidenti del Consiglio, De Gasperi e Pella. Se gli esiti di questi primi colloqui furono piuttosto deludenti³¹, le successive consultazioni estese ai capigruppo parlamentari Ceschi e Moro per la Democrazia Cristiana, Vigorelli per i socialdemocratici, Nenni e Morandi per i socialisti, Macrelli e Jannaccone in rappresentanza dei gruppi misti di Camera e Senato, diedero senz’altro un esito più positivo. All’ovvio desiderio espresso da tutti i parlamentari che la crisi potesse volgere a breve verso la normalizzazione, fece seguito anche la prospettiva di porre realmente in essere un Governo di «concentrazione democratica»: se Moro considerò tale formula governativa «come l’unica possibile, coerente alla tradizionale linea politica della DC», Vigorelli richiamò la necessità che l’intero emiciclo democratico collaborasse per trovare una concreta soluzione ai problemi della classe lavoratrice «senza umiliar[s]i all’America e senza inginocchiars[i] alla Russia sovietica».

Sebbene il Capo dello Stato si poté sincerare, attraverso tali colloqui, dell’effettiva esistenza di una maggioranza precostituita – situazione non scontata, visti i precedenti Governi – ancora incerta era l’individuazione della personalità capace di guidare tale formula governativa: come si apprende dagli scritti

²⁹ Non a caso, si è parlato di *strumentalità* o *sussidiarietà* di questa prassi, volta ad agevolare l’esercizio delle attribuzioni conferite al Presidente della Repubblica. Sul carattere teleologico di tali “istituti” si rimanda a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 218; AA.VV. (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti in onore del Prof. Biscaretti*, Milano, 1999, p. 131. Nel tempo si sono registrate oscillazioni, anche notevoli, circa sia le modalità con cui le consultazioni vengono poste in essere, anche se giuridicamente irrilevante, sia le persone che vengono consultate: a volte, l’elevata fluidità e instabilità politica, ha spinto il Presidente ad estendere le consultazioni anche a personalità non ritenute, in via di prassi, obiettive e dunque dirimenti nell’indirizzare la scelta del Capo dello Stato. Per scrupolo di completezza si veda inoltre O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Jovena, 2010, pp. 43-53.

³⁰ Come accennato nella nota precedente, accanto ad una prassi “stabile” se ne affianca una che vede l’estensione delle consultazioni a figure che non rientrano nella cerchia delle persone ben definite: nel primo caso infatti si fa riferimento ai Presidenti delle Camere, eventualmente agli ex Presidenti delle Camere tuttora parlamentari, agli ex Presidenti della Repubblica e del Consiglio dei Ministri, dei Presidenti dei gruppi parlamentari di Camera e Senato e, all’epoca, dei Presidenti dell’Assemblea costituente. Ovviamente, non tutti esprimono una posizione obiettiva, non dettata cioè da interessi di parte, rispondendo piuttosto ad un orientamento politico determinato. Si parla altresì di consultazioni “di cortesia” (formali), e sostanziali, come se fossero “giuridicamente vincolanti”. Cfr. G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, 1962, pp. 174-175.

³¹ “*La stampa*”, 5-7 febbraio 1954.

del segretario DC, nonché dalla stampa di quei giorni³², fu lo stesso De Gasperi a subordinare la sua candidatura alla Presidenza del Consiglio all'appoggio quasi certo di tutti i partiti in gioco, alla *mise en oeuvre* di un piano concordato e, da ultimo, alla certezza di ricompattare la stessa DC. Appariva, infatti, quanto mai fondamentale la necessità di continuare ad avere una figura di «ascoltato moderatore» – finora impersonato da De Gasperi – tra le varie correnti interne, capace di ridare unità alla disgregazione. Tant'è che al 7 febbraio, anche dopo l'incontro tra il Capo dello Stato e il *leader* democristiano, non si era ancora a conoscenza dell'effettivo nome del candidato alla Presidenza. Solo la mattina del giorno seguente, e a seguito di un colloquio tra Einaudi e Scelba, quest'ultimo accettò «con la consueta riserva»³³ l'incarico di formare un Governo “gradito” alle Camere.

La “scelta” del Capo dello Stato venne duramente criticata dalle ali estreme degli schieramenti politici, laddove il monarchico Covelli non tardò a giudicare «immorale [...] l'avventura del quadripartito» ridisegnato da Scelba, accusando Einaudi di aver tenuto conto solo di una parte «delle indicazioni a lui fornite in occasione delle consultazioni»³⁴.

La sera stessa l'affidamento dell'incarico, nello studio di Mario Scelba si svolse la riunione dei “partiti di centro” per l'assegnazione dei dicasteri: il candidato Presidente parlò nuovamente di «concentrazione democratica», immaginando il suo Esecutivo come il centro di polarizzazione di tutte le forze democratiche del Paese, capace di dar vita ad ampie collaborazioni politiche, disgregando parti dell'opposizione.

Pur tra titubanze, riserve, minacce di non collaborazione (Saragat) o di collaborazione limitata (Romita), la lista dei ministri venne stilata: la già ventilata uscita dei repubblicani diede luogo ad un Governo tripartitico – DC, PSDI, PLI – che, nel complesso, costò non pochi sacrifici al partito di maggioranza. Per assicurarsi la partecipazione dei socialdemocratici, Scelba affidò a Saragat la vicepresidenza, a Vigorelli il Ministero del Lavoro, a Tremelloni quello delle Finanze e a Romita i Lavori Pubblici. Ai liberali assicurò, invece, i dicasteri della Pubblica Istruzione (Martino), dell'Industria (Villabruna) e dei rapporti tra Governo e Parlamento (De

³² A. DE GASPERI, *Scritti politici e discorsi politici, 1948-1954*, vol. IV, tomo III, S. Lorenzini, B. TAVERNI (a cura di), Bologna, 2009; “*La Stampa*”, 5 febbraio 1954.

³³ Fino al 1958, per una *factio iuris*, il conferimento dell'incarico, attribuito verbalmente, veniva successivamente formalizzato con apposito decreto presidenziale controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente. Sia pur retrodatato (ecco qui la finzione), tale decreto corrispondeva all'accettazione da parte dell'incaricato del compito attribuitogli. In tale senso, una parte della dottrina avrebbe riconosciuto nella “riserva di accettazione dell'incarico” una condizione sospensiva circa l'accettazione o meno dello stesso; si veda sul punto L. ELIA, *Appunti.. op.cit.*, pp. 1186-1187; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, pp. 67-68.

³⁴ Entrambe le ali estreme del Parlamento irrigidirono le posizioni, preannunciando una chiusura ed un'opposizione ancor più dura rispetto a quella mostrata verso i precedenti Governi De Gasperi, Pella e Fanfani.

Caro), che potevano così, da un lato, proseguire “da dentro” la difesa della laicità dell’istruzione contro il confessionalismo cattolico, e dall’altra, assicurare una linea liberista nell’economia³⁵.

Il giorno seguente, mercoledì 10 febbraio, Mario Scelba salì al Colle per prestare giuramento e sottoporre alla firma presidenziale i decreti di nomina dei Ministri. La mattina dell’11 iniziò la messa a punto del programma, stilandolo di concerto con i *leader* dei partiti della coalizione e con l’apporto dell’On. Piccioni³⁶.

Il contenuto del programma, presentato nei due rami del Parlamento il 18 febbraio con un lungo discorso programmatico, sembrò accogliere parte delle linee indicate dal segretario De Gasperi nel discorso che fece prima del voto di fiducia al precedente Governo Fanfani: necessità di mantenere «l’unità di forze e di volontà» in difesa delle istituzioni e dell’attuale regime libero³⁷. L’atteggiamento di Scelba sembrò proprio quello di chiedere, ai partiti e alle Camere, una «tregua» nell’interesse del Paese: nei diversi discorsi e repliche tenute nei due rami parlamentari, il Presidente del Consiglio designato non mancò di sottolineare, ripetutamente, come la direttiva generale dell’Esecutivo fosse quella di costruire una maggioranza concordata, che avrebbe portato «non al Governo di quattro partiti, [ma] al Governo della nazione». Ritenendo l’incarico affidatogli «un dovere irrecusabile», Scelba stesso confidò di riporre la fiducia proprio nella «leale collaborazione di tutti i colleghi del Governo e nel concorso del Parlamento»³⁸. Per contro, l’invito rivolto a tutti quei «partiti con i quali la Democrazia Cristiana [aveva] in comune l’accettazione piena, leale e sicura della Costituzione e con i quali aveva altresì collaborato, negli anni passati, alla costruzione del Paese» sollevò

³⁵ La lista completa prevedeva 14 dicasteri alla Democrazia Cristiana con Piccioni agli Esteri, Vanoni al Bilancio, Gava al Tesoro, Taviani alla Difesa, De Pietro alla Giustizia, Mattarella ai Trasporti, Medici all’Agricoltura, Tambroni alla Marina mercantile, Cassiani alle Poste, Martinelli al Commercio estero; al Partito Socialdemocratico veniva affidata la vice-presidenza (Saragat), il Ministero delle Finanze (Tremelloni), del Lavoro e della Previdenza sociale (Vigorelli), e dei Lavori Pubblici (Romita); al Partito Liberale si attribuiva il Ministero senza portafoglio per i rapporti tra Governo e Parlamento (De Caro), il Ministero della Pubblica Istruzione (Martino) e dell’Industria e del Commercio (Villabruna).

³⁶ La commissione, composta dai principali esponenti dei partiti in causa (Scelba, Romita, Vigorelli, Vanoni, Villabruna, Macrelli, Martino e Reale), redasse un programma di sedici punti in cui il Governo si impegnava a porre in essere: una politica economico-sociale volta all’occupazione ed attenta alle condizioni delle classi lavoratrici e ai giovani; un aumento della produzione; la messa in cantiere di opere pubbliche e lo sviluppo dell’edilizia scolastica; una riforma del sistema di previdenza e assistenza sociale, con l’istituzione, altresì, di una commissione sulla disoccupazione e la miseria. Sul piano più strettamente economico, la prima pagina dell’agenda politica venne dedicata alla riduzione del disavanzo pubblico e “all’equilibrio della bilancia commerciale e dei pagamenti”, alla tutela del risparmio e del potere di acquisto. Dal punto di vista della politica estera, sul tavolo di lavoro vi fu la ratifica della CED (la Comunità europea di Difesa), lo sviluppo della politica di integrazione europea, ed infine la questione, più che altro interna, di trovare una “giusta soluzione” in merito al territorio libero di Trieste. Per il testo completo dell’accordo-programma si rimanda agli *Atti e documenti della Democrazia cristiana, op. cit.*, pp. 661-663.

³⁷ “*La Stampa*”, 30 gennaio 1954.

³⁸ Per il resoconto della seduta al Senato della Repubblica (LXXVII) e alla Camera dei Deputati (LXXXIV), 18 febbraio 1954, 2924-2940 e 5526-5544.

aspre reazioni sia nelle frange di destra che di sinistra dell'Aula³⁹.. Scrisse il *leader* dei socialisti Pietro Nenni come «la socialdemocrazia, con Saragat alla testa, s'è fatta mettere nel sacco», recriminandone l'appoggio al Governo democristiano e il “cedimento” allorquando «per la prima volta, aveva il coltello dalla parte del manico e poteva imporre Gronchi, o comunque un uomo nuovo [...]. E invece no, così avremo Scelba presidente del Consiglio [...], per lui lo Stato ideale è quello di polizia! Tutti schedati! Tutti sorvegliati! Povera democrazia!». ⁴⁰

Nelle sedute dei giorni seguenti, in Senato, prese corpo un dibattito lungo ed intenso, durante il quale si avvicinò l'abbandono dell'Aula delle ali estreme, e che si concluse con l'approvazione dell'ordine del giorno sulla fiducia la sera del 26 febbraio: 123 sì, 110 no, 2 astenuti⁴¹. Maggioranza dunque ristretta, con i voti contrari – annunciati – dei monarchici, delle ali estreme (missini e comunisti) e dei socialisti di Nenni. Il voto di fiducia alla Camera dei Deputati si ebbe invece il 10 marzo, dopo una settimana di dibattito, nel quale si susseguirono le posizioni dei monarchici, dei socialisti e dei comunisti. Come al Senato, il risultato della votazione registrò un distacco marginale tra favorevoli e contrari: 300 favorevoli e 283 contrari⁴². A nulla era valso l'appello di Scelba «al senso di responsabilità dei deputati»,

è opportuno ricordare come, da un punto di vista tecnico-giuridico, la fiducia approvata al Governo Scelba dalla Camera sia stata la seconda presentata con mozione motivata in ossequio all'art. 94 Cost., laddove la mozione di fiducia continuava ad essere proposta tramite ordine del giorno (come avvenne al Senato), al quale facevano poi seguito una serie di o.d.g. settoriali⁴³. In quest'occasione, fu lo stesso Presidente della Camera, Gronchi, dietro sollecitazione dell'On. Agrimi, a ricordare come «una gran quantità di ordini del giorno su questioni del tutto particolari [...] oltre a causare un ritardo nella conclusione del dibattito, s[iano], in certo senso, fuori sede, perché il contenuto della mozione di fiducia o di sfiducia riguarda l'insieme della politica del Governo e non i singoli e particolari aspetti di questa»⁴⁴. Pertanto, avvalendosi dell'art. 90 del

³⁹ Forti le critiche e le accuse mosse da Terracini, *leader* del PCI, e da alcuni esponenti del MSI, quali Turchi e Di Crollanza.

⁴⁰ P. NENNI, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, Milano, 1982, pp. 610-611.

⁴¹ L'odg di fiducia, votato per appello nominale, è stato presentato dagli On. Amadeo, Canevari, Ceschi e Pierrer. 235 votanti, 123 favorevoli, 110 contrari, 2 astenuti.

⁴² In questo caso il voto è stato una mozione di fiducia a nome Moro (DC), Colitto (PLI), Preti (PSDI) e La Malfa (PRI). 583 votanti, 300 favorevoli, 283 contrari, 1 astenuto.

⁴³ Tale prassi viene ritenuta un lascito del periodo statutario, laddove il voto di fiducia avveniva a seguito di un ordine del giorno. Per approfondimenti cfr. G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), Milano, 2008, pp. 65-131; si veda altresì M. GALIZIA, *Nomina e fiducia*, in *Nuova rassegna di legislazione e giurisprudenza*, 1954, pp. 993 ss. e pp. 1073 ss.

⁴⁴ Assemblea della Camera, *Resoc. stenograf.*, 10 marzo 1954, 6181.

regolamento della Camera, che stabilisce che il Presidente possa rifiutarsi di porre in votazione ordini del giorno relativi ad argomenti estranei all'oggetto in discussione, e appellandosi alla modifica avvenuta nel 1950, con cui espressamente si vietava l'utilizzo dell'ordine del giorno in tale specifica circostanza parlamentare⁴⁵, impose la presentazione del voto di fiducia attraverso una mozione motivata⁴⁶. Come è stato osservato sin dalla discussione in Costituente, «il requisito della motivazione si propone di conseguire un duplice effetto. Da un lato, nella concessione della fiducia, di impegnare Governo e Camera ad un dato programma; dall'altro, nella revoca della fiducia, di fissare esattamente i termini del contrasto tra Governo e Parlamento»⁴⁷. Pertanto, a seguito di suddetta presa di posizione, i 583 deputati presenti votarono la *mozione di fiducia* presentata dagli On. Moro, Colitto, Preti e La Malfa a nome dei democristiani, dei socialdemocratici, dei liberali e dei repubblicani.

3. Verso un *nuovo* centrismo? Dal *nuovo* Segretario DC al *nuovo* Capo dello Stato

Si concludeva così, sia pur momentaneamente, un periodo di forte instabilità politica: «un'alleanza di marcia», come la definì un giovane Andreotti, ma non certo «un matrimonio indissolubile», essendo lecita «la ricerca [...] di possibili alternative nel caso di nuova decomposizione del quadripartito»⁴⁸. I fragili accordi su cui si teneva il neonato Governo, scongiurarono però il sorgere di rischiose polemiche: lo stesso De Gasperi evitò di entrare nel merito delle argomentazioni di Andreotti, consapevole di quanto le sorti dell'Esecutivo fossero geneticamente legate agli equilibri interni del partito di maggioranza.

Dal canto suo, il *leader* democristiano si apprestava al discorso di commiato da segretario del partito: la sua visione ancora lucida e obiettiva del delicato contesto politico e sociale, gli fece comprendere chiaramente la necessità di assecondare il cambiamento e l'adeguamento alla realtà contingente. Le correnti interne che avevano iniziato a disarticolare la voce della DC erano proprio l'espressione "istituzionale" della complessità del nuovo quadro politico-sociale nazionale. Sebbene stanco e fisicamente provato (morirà nell'agosto dello stesso anno), De Gasperi cercò comunque di sfruttare sino all'ultimo quelle doti carismatiche che gli avevano

⁴⁵ Art. 131 del Regolamento della Camera dei Deputati.

⁴⁶ Per la discussione che seguì al richiamo del Presidente Gronchi al regolamento parlamentare si vd. *Resoc. stenograf.*, 10 marzo 1954, 6181-6188, laddove alcuni parlamentari esposero osservazioni personali circa la correttezza o meno dell'interpretazione fatta da Gronchi dell'art. 90, unendo a considerazioni di tipo tecnico-giuridico, esempi di prassi.

⁴⁷ Cfr. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, Milano, 1968, pp. 388 ss., in particolare si vd. p. 393; F. RINALDI - M. RINALDI, *Le mozioni di fiducia e di sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana, cenni storici e ricostruttivi*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2000, pp. 458-494; V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1956, I, pag. 16.

⁴⁸ "Il Popolo", 21-24 marzo 1954, Consiglio Nazionale DC.

permesso di dare una struttura monolitica al partito democristiano. Era a tutti evidente che una ferma *leadership* parlamentare ed esecutiva presupponesse un'altrettanta stabile ed unitaria *leadership* interna.

Questa esigenza l'espresse a chiare lettere durante il V Congresso nazionale DC, tenutosi alla fine del giugno '54. Dal palco del teatro San Carlo di Napoli, il *leader* democristiano lasciò infatti il suo testamento politico. Annoverando la solidità numerica ed organizzativa del *suo* partito⁴⁹ e richiamandosi all'anima pluralista e solidarista dello stesso, enucleò i compiti prioritari da portare avanti: il sostegno concreto ai ceti più disagiati, ai contadini, ai proletari e alla classe media doveva essere in cima alla lista dei provvedimenti necessari a garantire lo sviluppo di una società solidale, democratica e pluralista.

Il messaggio politico indirizzò il Congresso nella scelta della personalità capace di portare avanti con sincera convinzione l'iniziativa degasperiana: Amintore Fanfani. Eccessivamente a destra era la *verve* andreottiana; ancora prematura e rischiosa l'apertura ai socialisti promossa da Gronchi⁵⁰. Come De Gasperi, anche Fanfani considerava la DC l'unico partito in grado di difendere e favorire lo sviluppo della vita democratica, giocando un ruolo «egemone» privo di incertezze e inclinazioni azzardate e controproducenti. Da *leader* di *Iniziativa democratica*, la vecchia corrente dossettiana, Fanfani diede avvio ad una profonda trasformazione del partito, con l'intenzione di farlo diventare un moderno partito di massa, slegandone la struttura dai meccanismi di rappresentanza tradizionali, per cui la classe operaia trovava voce nella sinistra più estrema, il ceto medio-borghese nei partiti di centro e il mondo dei grandi imprenditori e proprietari in una destra "ottocentesca" liberista e conservatrice⁵¹. La dinamicità del nuovo *leader* influenzò anche il restante panorama politico, comportando riassetamenti interni agli altri partiti, soprattutto a discapito delle frange di sinistra, su cui si riversò l'insofferenza socialista ad un legame con il PCI foriero dell'isolamento politico.

⁴⁹ 1.243.327 i tesserati, ripartiti in 10.560 sezioni; 263 i deputati su 590, 116 i senatori su 237; 4.128 i comuni, su 7.804, ad amministrazione DC; 57 le province centriste su 92; 291 i seggi regionali ricoperti dal partito di centro: queste le cifre riportate a mo' di *incipit* dal *leader* democristiano. Per il discorso completo si rimanda a A. DE GASPERI, *Discorsi politici*, T. BOZZA (a cura di), Roma, 1956, p. 589.

⁵⁰ Gronchi leggeva nella possibile *leadership* di *Iniziativa democratica* «la strapotenza di una maggioranza non atta a realizzare un retto funzionamento del partito», incapace di cogliere e accogliere le trasformazioni della società moderna, con chiaro rimando all'avanzata delle istanze delle classe lavoratrici. Il Presidente della Camera indicava, infatti, come «nuovo compito storico della DC» quello di «attrarre nuove forze nell'orbita della politica democratica e dello Stato repubblicano». Al contrario, Fanfani, pur nell'ottica di un'apertura a sinistra e di un rinnovamento profondo del partito cattolico, riteneva prematuro un compromesso con il PSI, che avrebbe messo a repentaglio i già fragili equilibri interni. Così G. TAMBURRANO, *Storia e cronaca del centro sinistra*, Milano, 1990, pp. 8.

⁵¹ O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1979, pp. 251 e ss; F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra. Il sistema della crisi*, Milano, 1974, pp. 64-67. Fanfani individuò una nuova base di appoggio negli enti pubblici a partecipazione statale come l'ENI, l'IRI e la Cassa del Mezzogiorno: sebbene nel tempo anche questa *nuova* politica produsse *nuove* forme di clientelismo e di inefficienza pubblica, nella fase iniziale sembrò comunque dare nuovo respiro al partito, così E. SANTARELLI, *Storia critica della Repubblica: l'Italia dal 1945 al 1994*, Roma, 1997, pp. 84-85.

Nonostante ciò, il venir meno della personalità degasperiana comportò una crescita ulteriore del peso delle correnti democristiane nelle istituzioni. L'elezione del nuovo Capo dello Stato, avvenuta nell'aprile del 1955, fu l'emblema della complicata situazione politica e segnò la fine dello stesso Esecutivo Scelba. L'elezione presidenziale assunse, infatti, la connotazione di una «vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo»⁵²: il voto su di un candidato alternativo a Merzagora, proposto dal Capo dell'Esecutivo⁵³, indicò la volontà dell'opposizione interna alla DC, quella sconfitta al congresso di Napoli, di frenare il potere sia del Segretario del partito, che aveva assunto sempre più un ruolo di “contropotere” al Presidente del Consiglio, sia di arrestare la dirigenza Scelba.

La situazione era tale che Pella, Gonella e Andreotti, uomini notoriamente della destra e centro-destra democristiana, si unirono in un sodalizio provvisorio, denominato “Concentrazione”, allo scopo precipuo di sostenere un altro candidato, anche se distante dalle loro posizioni: Giovanni Gronchi. Quest'ultimo, infatti, sin dal messaggio di insediamento, espresse senza alcuna remora né accortezza politica l'insofferenza per «l'immobilismo centrista»⁵⁴, cozzando apertamente con la formula dell'Esecutivo.

A questo punto, Scelba si chiese quale dovesse essere la natura, formale o meno⁵⁵, delle dimissioni da presentare al nuovo Capo dello Stato. Dopo aver registrato l'assenza del sostegno parlamentare attraverso un confronto con i capigruppo parlamentari e i *leader* del PSDI e del PLI, contrari anche ad un eventuale rimpasto ministeriale, il Presidente del Consiglio decise comunque di presentare le dimissioni solo come «espressione personale di doveroso ossequio nell'atto dell'insediamento [del nuovo PdR]», dunque come mero atto di cortesia istituzionale. Il non accoglimento delle stesse disattese oltremodo le speranze di quanti avessero considerato questo *passaggio* al nuovo Capo dello Stato *il* momento opportuno per aprire una crisi parlamentare. Furono, infatti, il dissesto interno alla DC e il rifiuto del PRI ad entrare nella coalizione di Governo attraverso il rimpasto proposto da Scelba a produrre le condizioni per una mozione di sfiducia.

⁵² A. BALDASSARE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, p. 73.

⁵³ La scelta del Presidente del Senato era frutto di un insieme di riflessioni e valutazioni, *in primis* quella di ridurre al massimo l'acredine tra le correnti interne, laddove un candidato di area democristiana, ma non iscritto al partito, sarebbe potuto apparire quale compromesso accettabile sia dalla destra DC, che dagli altri partiti della coalizione di maggioranza (socialdemocratici, liberali e repubblicani). Per approfondimenti sulle dinamiche circa l'elezione presidenziale del '55, si rimanda a G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale..op. cit.*, pp. 109 e ss.

⁵⁴Le contraddizioni insite nella formula partitica, lungi dall'essere superate o anche momentaneamente accantonate, provocarono ben presto un vero e proprio stallo esecutivo, laddove la tecnica del cosiddetto “insabbiamento” regnava sovrana nelle sedute parlamentari, rendendo pressoché nulle le capacità operative del Governo.

⁵⁵ Secondo P. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, pp. 162 ss. le dimissioni formali o “rituali” derivano dall'approvazione di mozione di sfiducia o da voto contrario delle Camere su un argomento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, mentre le non formali o “irrituali” sono tutte le altre, che possono portare a crisi parlamentari e crisi extraparlamentari, a seconda che siano provocate da voti delle Camere o da dibattiti parlamentari, ovvero derivino da eventi politici estranei all'attività delle Camere.

Questa fu presentata dal monarchico Covelli il 24 maggio '55, ma non venne mai discussa per via del sopraggiungere delle dimissioni dell'Esecutivo⁵⁶. Infatti, il Presidente del Consiglio giudicò inutile dare avvio ad un dibattito in Aula quando oramai la decisione era a tutti evidente⁵⁷: la mancata realizzazione delle pretese avanzate dalla direzione DC – rafforzare l'unità del partito cattolico, adeguando il programma di Governo all'impostazione centrale – e il reiterato rifiuto dei repubblicani resero evidenti l'inutilità di un rimpasto ministeriale e di una discussione parlamentare.

4. Conclusioni

Della fine di questo Esecutivo ne giovò *in primis* la stessa DC, riuscendo laddove Scelba aveva fallito: ottenere l'appoggio dei repubblicani molto più inclini, rispetto ai liberali, all'azione riformista di Fanfani. Il ruolo di Scelba era ormai esaurito: l'intransigenza propria di altri tempi e il programma politico vicino a De Gasperi che lo avevano portato al Governo cozzavano adesso con le trasformazioni politiche (e sociali), riassunte nell'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Proprio sulla figura del Presidente della Repubblica e il suo ruolo istituzionale nell'agone politico è opportuno svolgere delle ulteriori riflessioni finali.

Stante gli eventi sin qui descritti che caratterizzarono la nascita del Governo Scelba, il Presidente Einaudi sembra aver abbandonato il profilo politico attivo assunto nei mesi precedenti. Infatti, sebbene Einaudi avesse sempre sostenuto l'estraneità del Capo dello Stato alla direzione politica dello Stato, sottolineando come «la politica del Paese spett[] al Governo il quale abbia la fiducia del Parlamento e non invece al Presidente della Repubblica»⁵⁸, il settennato è stato caratterizzato da un'evoluzione del suo *modus operandi*, laddove proprio a seguito delle elezioni del 1953 e del prolungarsi delle crisi di Governo, nonché del venir meno della *leadership* degasperiana nella DC, i suoi poteri subirono indubbiamente un ampliamento, manifestatosi chiaramente con l'attribuzione dell'incarico di Presidente del Consiglio a Pella, il 12 agosto 1953, senza che questa nomina fosse preceduta dalle consuete consultazioni⁵⁹. Senonché, nel caso di Scelba,

⁵⁶ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, *resoc. sten.* nn. 18285 e ss.

⁵⁷ Il risultato stesso delle elezioni amministrative in Sicilia, all'inizio di giugno, rafforzarono la DC e la fattibilità di un governo monocolore.

⁵⁸ cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, pref., XIV

⁵⁹ In tal senso, si è parlato di «potere di indirizzo politico» del Presidente della Repubblica, quando in una situazione politica «fluida» la scelta di conferire l'incarico ad una data personalità piuttosto che ad un'altra possa risultare determinante per la formazione «politica» del Governo stesso. Sul punto V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, p. 693; si veda altresì E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999, pp. 301 ss. Altri avrebbe addirittura parlato del Presidente Einaudi come di un «*veto-player*», facendolo così rientrare in quella classificazione

il Presidente Einaudi sembrerebbe essersi attenuto a quanto espresso da De Gasperi circa la sua preoccupazione sulla “salute” della DC e sulla necessità che al Governo andasse una personalità capace di tenere al tempo stesso saldo il partito e solido il governo. È possibile, dunque, capire il motivo per cui Einaudi abbia svolto un ruolo di «oculato osservatore», sebbene sempre capace di orientare la *koalitionsfähigkeit* dei partiti. Infatti, cercando di intuire e prefigurare quello che sarebbe divenuto il “simposio” esecutivo, attraverso le consultazioni con i vertici istituzionali e di partito, il Presidente incaricò la personalità che sembrasse poter tenere, effettivamente ed efficacemente, le redini della coalizione, vantando una percentuale di sostegno tale da lasciar ipotizzare una discreta prospettiva di vita governativa ed una sua effettiva operatività. Come abbiamo visto, infatti, «l’attività organizzativa»⁶⁰ del Presidente del Consiglio incaricato non dovette consistere nell’individuazione *ex novo* di una formula governativa, essendosi questa formata prima della nomina, bensì in un lavoro di negoziazione e perfezionamento dei punti di un programma, anch’esso in gran parte redatto anzitempo.

A fronte di questa designazione *unitaria* della figura governativa, il Capo dello Stato non poté far altro che riassumere un atteggiamento di «correttezza istituzionale» e di «neutrale partecipazione» nei confronti delle vicende politiche che portarono alla nascita del Governo Scelba.

squisitamente politologica con cui si è indicato l’insieme degli attori, istituzionali ed extra-istituzionali, capaci di condizionare le decisioni politiche nell’ottica di un generale riequilibrio della posizione della maggioranza. Sul punto si veda G. PASQUINO, *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2003, p. 110.

⁶⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Presidente...op. cit.*, p. 57.