

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



**S. MURA (a cura e con un saggio introduttivo di), *Antonio Segni e i giuspubblicisti. Carteggio sui poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2024, pp. 282\***

La figura del Presidente della Repubblica, l'analisi dei suoi poteri, la definizione dei suoi limiti e la comparazione delle sue prerogative con quelle di altri Capi dello Stato sono da sempre questioni al centro dell'interesse degli studiosi italiani, che se ne sono occupati con una certa costanza e con evidenti "impennate" in occasione di ciascuna elezione del nuovo inquilino del Quirinale. Nel complesso, si tratta di una formidabile fonte di temi e problemi giuridici, soprattutto alla luce del carattere «enigmatico» con cui, a giudizio di tre grandi maestri, risulta tratteggiato il Presidente nel nostro ordinamento: per Paolo Barile il Capo dello Stato rappresenta, infatti, «un enigmatico coacervo di poteri non omogenei», per Livio Paladin è «la più enigmatica e sfuggente fra le cariche pubbliche previste in Costituzione», mentre per Enzo Cheli siamo dinanzi alla «figura più enigmatica di tutto l'impianto costituzionale italiano». Appare, dunque, assolutamente comprensibile che Antonio Segni nelle sue diverse vesti istituzionali abbia avvertito la necessità di «confrontarsi con alcuni dei massimi esponenti dell'élite giuridico-costituzionale italiana» (p. 9) sul ruolo e sulle funzioni del Capo dello Stato, urgenza sentita forse ancora di più per la sua formazione prettamente giuridica (non a caso la prima lettera del carteggio comincia con la formula «caro collega ed amico»), essendo egli stesso Professore di diritto processuale civile e avendo ricoperto gli incarichi di Rettore e di Preside della Facoltà di Giurisprudenza presso l'Università di Sassari. Come evidenzia Salvatore Mura nel saggio introduttivo, le ragioni del comportamento di Segni sono molteplici e sono essenzialmente riconducibili a tre filoni principali: il riconoscimento della «complessità di alcuni problemi che richiedevano l'analisi tecnica degli specialisti», la «volontà di comprendere meglio la più alta carica della Repubblica» e la «esigenza di trovare un supporto teorico-giuridico che garantisse alle sue scelte una sorta di copertura» (p. 10).

Nella vasta produzione scientifica sul Presidente della Repubblica, il volume *Antonio Segni e i giuspubblicisti* si distingue, dunque, per la particolare "lente" adoperata dal curatore, che analizza i poteri e i limiti del Capo dello Stato attraverso l'analisi degli scambi di lettere tra Antonio Segni e tredici autorevoli giuristi (Gaspere Ambrosini, Paolo Biscaretti di Ruffia, Giorgio Bo, Giuseppe Chiarelli, Vezio Crisafulli, Leopoldo Elia, Carlo Esposito, Giuseppe

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Guarino, Giuseppe Maranini, Aldo Moro, Costantino Mortati, Meuccio Ruini e Aldo Sandulli), avvenuti in due precisi lassi temporali: nella primavera del 1956, quando Segni era Presidente del Consiglio, e poi tra il 1962 e il 1964, quando invece lo stesso era al Quirinale e, pertanto, coinvolto in prima persona nelle problematiche trattate. Dato che l'intera corrispondenza si svolge nella fase di applicazione iniziale della nostra Costituzione e, quindi, prima che si siano stabilizzate prassi, convenzioni e consuetudini, il suo contenuto assume ancora maggiore interesse, perché la gamma delle interpretazioni possibili era in quel momento ovviamente più ampia.

Il volume è suddiviso in due parti: la lunga introduzione del curatore sul Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano (pp. 9-81) e poi il carteggio vero e proprio (pp. 83-269). Come indicato nella *Nota al testo* (p. 82), la ricerca è stata condotta in diversi archivi, ma soltanto in due sono state ritrovate lettere relative all'oggetto specifico dello studio: l'Archivio Antonio Segni e l'Archivio storico della Camera dei deputati, con particolare riferimento al fondo Leopoldo Elia.

Dallo studio generale del carteggio Salvatore Mura evidenzia subito come emerga un «vero e proprio metodo di lavoro» di Antonio Segni, il quale prima «valutava la praticabilità giuridica» dell'opzione preferita e successivamente «si preoccupava di considerarne l'opportunità politica» (p. 11), come si può leggere pressoché testualmente nella prima missiva del 1963 (4 gennaio) in cui il Presidente chiede a Leopoldo Elia di «studiare quest'altro problema», domandandogli se fosse «giuridicamente possibile [sottolineato], perché la questione politica è da vedere subordinatamente alla soluzione positiva della questione giuridica» (p. 146). Al di là del metodo, è anche vero che Segni come Presidente del Consiglio «si consultava con i costituzionalisti in cerca di conforto nel tentativo di arginare l'esuberanza di Gronchi», mentre «transitato sul Colle più alto, cercò sostegno nella sua azione di argine al centro-sinistra», come annotano Valerio Di Porto e Antonio Piana nel loro studio sulla Presidenza Gronchi proprio in relazione a questo volume (*Antonio Segni: una presidenza breve e drammatica*, in *Nuova Antologia*, luglio-settembre 2024, p. 71).

Il saggio introduttivo analizza il contenuto delle lettere sulla base di una ripartizione tematica, che parte dall'unica questione posta da Segni in qualità di Presidente del Consiglio, cioè quella relativa ai viaggi all'estero del Capo dello Stato e alla possibilità che questi venissero considerati alla stregua di un impedimento temporaneo all'esercizio delle funzioni presidenziali con conseguente attivazione della supplenza. Se oggi la problematica appare di gran lunga superata anche in via di prassi, è opportuno ricordare che, quando viene sollevata alla fine dell'aprile 1956, era invece assolutamente attuale e concreta, in quanto Enrico De Nicola si era recato una volta in visita ufficiale in Vaticano, Luigi Einaudi era stato tre volte sempre e solo in Vaticano, mentre, al contrario, Giovanni Gronchi andava distinguendosi per il suo attivismo con oltre due settimane trascorse oltreoceano tra Stati Uniti e Canada (27 febbraio-13 marzo 1956) e alcuni giorni passati in Francia (25-28 aprile 1956).

Mortati è il primo a fornire una tempestiva risposta (già il 29 aprile, giorno seguente alla richiesta), soffermandosi prima sulle due «specie di impedimento» (temporaneo e definitivo) «da

*considerare caso per caso, in relazione alla natura dell'impedimento, alla fondata presunzione della sua durata, alla complessiva congiuntura politica, se si possa dichiarare fin da principio il suo carattere permanente, oppure trasformare in seguito il giudizio di temporaneità in definitività»* (p. 89) e poi indicando apparentemente la soluzione nella supplenza, considerato che *«le delicate valutazioni che competono al Capo dello Stato [...] non potrebbero essere efficacemente adempiute senza una molteplicità di contatti diretti ed immediati con una molteplicità di persone e senza una conoscenza personale di situazioni ed eventi: inattuabili gli uni e l'altra, finché egli rimanga all'estero»* (p. 90).

Se Mortati ritiene che vi sia *«una sola attività da ritenere sottratta al supplente, ed è quella di scioglimento delle Camere»* (p. 92), nella sua replica del 12 giugno Esposito sostiene che *«la nostra Costituzione è così poco convinta della inscindibilità delle funzioni del Presidente della Repubblica che prevede esplicitamente [...] che alcune delle attività, e non certo delle minori, non possano a volte essere svolte dal Capo dello Stato, senza che perciò egli sia privato dell'esercizio delle altre attività»* (p. 108).

Guarino distingue poi il *«viaggio compiuto in forma e per ragioni private, da quello compiuto per ragioni di ufficio»* (p. 126), sostenendo che il secondo non possa costituire causa di supplenza (p. 127) e che questa debba essere circoscritta a *«circostanze eccezionali [in cui] il Capo dello Stato venga a trovarsi nella assoluta indisponibilità di esercitare le sue funzioni [...] indipendentemente dal fatto che gli si trovi in Italia o all'estero»* (p. 128). Le sue riflessioni troveranno successivamente più ampio e stavolta pubblico spazio nell'articolo *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, pubblicato nel 1960.

All'epoca il Presidente Segni non poteva certo immaginare quanto questi aspetti lo avrebbero toccato direttamente più di chiunque altro: dopo essere stato colpito, infatti, il 7 agosto 1964 da trombosi cerebrale, venne accertata la sua condizione di impedimento temporaneo con atto firmato congiuntamente dal Presidente del Consiglio e dai due Presidenti delle Camere. Cesare Merzagora, Presidente del Senato, assunse allora la funzione di supplente per alcuni mesi, ma la situazione non poteva protrarsi per un tempo eccessivo: sarebbe stata necessaria una formale dichiarazione di impedimento permanente, ai sensi dell'articolo 86 della Costituzione, che però non intervenne per sopraggiunte dimissioni volontarie il 6 dicembre 1964.

Il periodo in cui Antonio Segni porta invece avanti questo confronto giuridico in qualità di Capo dello Stato è più lungo e articolato rispetto allo scambio sui viaggi all'estero del Presidente, abbracciando poco più di due anni (la prima lettera a Leopoldo Elia è del 25 maggio 1962, l'ultima di Aldo Sandulli è del 13 luglio 1964).

Nel suo saggio il curatore procede nella enucleazione delle questioni tematiche, che schematizza nel seguente ordine: la firma degli atti governativi e la connessa *«ambizione di condizionare [...] la produzione normativa e l'attività governativa»* (p. 23); lo scioglimento anticipato delle Camere con i relativi rapporti con le altre figure istituzionali coinvolte e con le conseguenze sui poteri presidenziali; il ruolo di *«guardiano dei conti pubblici»* (p. 34) e di garante della tenuta dell'economia; l'attuazione, il riesame e la modifica del testo della Costituzione; il potere di inviare messaggi alle Camere, dove ampio interesse di Segni si concentrava sulla Corte costituzionale; la nomina dei Ministri con la *«sproporzione»* (p. 54) tra il margine di azione presidenziale e quello dei segretari di partito; la rielezione del Capo dello Stato e

l'ipotesi di stabilirne un divieto; la disciplina delle elezioni per i Consigli regionali e lo scontro con il governo che ne seguì e, infine «*la rappresentazione, la percezione e la realtà dell'attività presidenziale*» (p. 72).

Riprendendo due passaggi significativi del carteggio in merito ai rapporti con l'esecutivo, è emblematica la fermezza con cui Segni rivendica un proprio ruolo nella lettera a Elia del 29 luglio 1962 in cui afferma che «*se la firma sugli atti sottoposti deve sostanzialmente essere qualcosa di diverso da un timbro, occorre che quella che deve essere una collaborazione, si svolga in modo tale che collaborazione possa effettivamente essere*» (p. 137), così come ancora più energicamente contrasta il governo Moro fino a ottenere l'interruzione dell'esame del disegno di legge proposto da Taviani, che prevedeva l'elezione indiretta dei Consigli regionali, avendo dalla sua parte in questa battaglia gran parte dei giuristi (p. 70) tra i quali Crisafulli, che nella lunga lettera del 22 aprile 1964 definisce l'ipotesi di elezione di secondo grado come una «*evidente anomalia*» (p. 259) e denuncia «*una situazione, oltre che aberrante logicamente, sostanzialmente incostituzionale*» (p. 266).

Il curatore sottolinea benissimo, poi, come la composizione della lista dei ministri rappresentasse uno dei «*momenti di alta tensione*», perché la Costituzione assegna al Presidente «*un ruolo importante – quello di valutare, accettare o respingere l'elenco proposto –*» (p. 53), che leader politici e segretari di partito tendevano però a restringere oltre misura. Dopo l'arretramento della Democrazia Cristiana alle elezioni politiche dell'aprile 1963, Segni intensifica tra maggio e giugno gli scambi di lettere con i giuristi per comprendere i confini giuridici posti al suo proposito di contenere uno spostamento a sinistra degli equilibri politici, trovando conforto, ad esempio, nella lettera del 18 maggio di Biscaretti di Ruffia, il quale sostiene, sul piano generale, che possa «*ben ammettersi la preliminare stipulazione di un generico accordo di massima – tra il Capo dello Stato e l'incaricato della formazione del Gabinetto, all'atto della designazione di quest'ultimo – circa il carattere dell'indirizzo politico cui dovrà ispirarsi, nelle grandi linee, la nuova formazione ministeriale*» e, sulle singole scelte, che non si «*esclude che il Presidente della Repubblica, in sede privata, possa sollevare obiezioni in ordine ad un nome o ad un altro*» (p. 229).

La nomina dei ministri è, a ogni modo, una questione *evergreen*, che ha appassionato tutti i Presidenti sin da Einaudi e fa tornare alla mente, *ex aliis*, i diari postumi di Antonio Maccanico sugli anni trascorsi al colle come segretario generale, pubblicati con il titolo *Con Pertini al Quirinale 1978-1985* (il Mulino, 2014), dove si trovano tracce di casi puntuali (mentre non si ripercorrono in questa sede gli episodi avvenuti con le presidenze più recenti tra cui gli spostamenti di ministero di Cesare Previti e Paolo Savona o il veto su Nicola Gratteri).

La posizione di Antonio Segni favorevole al divieto di rielezione del Capo dello Stato era tornata prepotentemente nel dibattito pubblico, quando il Presidente Sergio Mattarella, in occasione dei 130 anni dalla nascita del suo predecessore, aveva rilasciato il 2 febbraio 2021 una dichiarazione nella quale ricordava che fu lui a inaugurare l'esercizio della facoltà di indirizzare messaggi presidenziali al Parlamento, secondo quanto previsto dall'articolo 87 della Costituzione, quando, in occasione dell'avvio della IV legislatura repubblicana (16 settembre 1963), ritenne di «*segnalare l'opportunità di intervenire sui meccanismi di elezione e nomina*

*dei giudici costituzionali al fine di evitare quelli che definiva “inconvenienti” nella durata dei mandati»* (nel carteggio sul tema vi sono le due lettere di Segni a Elia del 2 e del 4 maggio 1963 a p. 193 e p. 198, nonché quella senza data di Elia a Segni a p. 237) ed espresse la convinzione che fosse opportuno introdurre in Costituzione il principio della non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica e la contestuale cancellazione del semestre bianco per lo scioglimento delle Camere, «*essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato*» ed eliminando così «*qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione*». La dichiarazione del Presidente Mattarella cadeva subito dopo il primo caso di rielezione (Giorgio Napolitano) e subito prima del suo...

Leopoldo Elia aveva, peraltro, suggerito senza successo a Segni di «*scansare*» il delicato argomento, «*perché direttamente coinvolto*» (p. 61) e non vi era, comunque, unanimità in dottrina (per Paolo Barile il divieto di rielezione avrebbe, ad esempio, comportato una minore responsabilità), ma un peso maggiore ebbe il sostegno alle tesi presidenziali da parte di Gaspare Ambrosini, all'epoca Presidente della Corte costituzionale (lettera del 27 agosto 1963 a p. 245).

In questa piccola miniera di elementi forniti dal carteggio, è anche sintomatico come solo a una dozzina d'anni o poco più dalla sua approvazione, «*seppure ancora con timidezza*» (p. 42), fosse in realtà già più che avviato il dibattito sulla «*crisi della Costituzione*» (p. 152), come si evince dalla lettera di Meuccio Ruini del 28 gennaio 1963, il quale menziona scritti sul tema di Calamandrei, Balladore Pallieri, Barile, Basso, Vinciguerra, Iemolo..., e tranquillizza il Presidente sulla volontà di procedere «*anche per evitare che maturino intanto preoccupazioni e pericoli [...] sempre col maggiore riserbo*» (ancora p. 152).

La seconda parte del volume, come anticipato, è costituita dalla proposizione di 75 tra lettere e appunti intercorsi tra il Presidente Segni e i tredici studiosi con una trascrizione effettuata «*fedelmente*» (p. 82), rispettando l'uso di maiuscole e minuscole, così come di sottolineature e di corsivi, ricorrendo in modo estremamente circoscritto all'inserimento di parole tra parentesi quadre per facilitare la lettura e soltanto «*in alcuni casi la grafia minuta e frettolosa ha reso dubbia la comprensione, ma attraverso il contesto si è ipotizzata la parola più probabile*» (p. 82).

Più precisamente, per il 1956 si tratta di una singola missiva inviata da Segni il 28 aprile per chiedere «*in via assolutamente confidenziale*» alcuni pareri su quattro questioni legate alla «*applicazione dell'articolo 86 della Costituzione relativo all'esercizio delle funzioni del Presidente nel caso di suo impedimento*» (p. 85) alla quale seguirono due risposte di Costantino Mortati (29 aprile e 31 maggio) e poi una di Aldo Moro (7 giugno) – in verità un «*Appunto*» firmato da Gaetano Scarpello, capo dell'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e futuro primo Presidente della Corte di Cassazione –, Carlo Esposito (12 giugno), Giorgio Bo (27 luglio), che replica con una lettera dalla dicitura «*strettamente riservata alla persona*», e Giuseppe Guarino (senza data).

Il carteggio relativo al periodo di permanenza al Quirinale è più intenso e consta complessivamente di 68 lettere, così suddivise: 24 del 1962 (ventidue con Leopoldo Elia,

una con Costantino Mortati e Aldo Sandulli), 40 del 1963 (venti con Leopoldo Elia, sei con Vladimiro Crisafulli, quattro con Giuseppe Maranini – tra cui la copia dattiloscritta di un discorso tenuto su invito del Comitato misto per la riorganizzazione della giustizia e una relazione «sul problema di eventuali rettifiche marginali della Costituzione e della prassi costituzionale» –, tre con Gaspare Ambrosini e Aldo Sandulli, una con Paolo Biscaretti di Ruffia, Giuseppe Chiarelli, Carlo Esposito e Meuccio Ruini) e 4 del 1964 (due con Vladimiro Crisafulli e Aldo Sandulli), tutte ricevute dal Presidente Segni.

Il volume che qui si commenta, in definitiva, offre uno studio sui poteri e sui limiti del Capo dello Stato realizzato da un punto di vista assolutamente originale e con una pluralità di posizioni ed elementi, che facilitano la ricostruzione di alcuni passaggi istituzionali e storico-politici, ma consentono anche di illuminare interpretazioni e applicazioni future delle prerogative che la Carta costituzionale riconosce al Presidente della Repubblica.

Davide Ragone