

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

in collaborazione con

Fondazione “Paolo Galizia-Storia e libertà”

S. CECCANTI

**Leopoldo Elia e la palestra di
“Giurisprudenza Costituzionale”**

“La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”

Sala del Senato Accademico

Rettorato

27 marzo 2014

LEOPOLDO ELIA, E LA PALESTRA DI “GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE”

di Stefano Ceccanti

Sommario: 1. - Il metodo di Leopoldo Elia: l'importanza dell'esame accurato delle prassi per comprendere le dinamiche effettive della forma di governo; 2. - Una chiave di lettura primo-ministeriale in controtendenza rispetto alla Presidenza Gronchi: quando la prassi non piace, da Elia a Merlini; 3. - L'analisi dei testi di Elia; 4. Una breve conclusione: lo studioso e le prassi, rileggere Elia attraverso le classificazioni di Barbera

1. Il metodo di Leopoldo Elia: l'importanza dell'esame accurato delle prassi per comprendere le dinamiche effettive della forma di governo

Prima di entrare in medias res dei contenuti di questi lavori giovanili del “dottor Leopoldo Elia” su “Giurisprudenza Costituzionale” (così è definito nella rivista) bisogna segnalare l'importanza di un metodo centrato sulle prassi: un qualsiasi autore che abbia come incarico quello di produrre “cronache costituzionali”, oggi come allora (ed ancor più in una Costituzione a debole razionalizzazione della propria forma di governo come sottolinea costantemente Philippe Lauvaux a proposito del nostro Paese), è costretto a muoversi sulla base di un esame estremamente accurato delle prassi, oltre che delle regole di correttezza costituzionale, delle convenzioni e delle consuetudini. Lo sanno bene tutti coloro che per l'Italia e per gli altri Paesi si esercitano su “Quaderni Costituzionali”, su “Nomos” e sulle altre riviste che svolgono questo meritorio lavoro, affidato spesso proprio a giovani, da parte di direttori di rivista acuti e lungimiranti.

Si tratta di un terreno accidentato, con distinzioni interne tutt'altro che univoche, e in cui l'Autore è chiamato quindi anche ad un esame critico delle prassi, ma senza la cui

esplorazione, che rende evidenti gli elementi portanti della Costituzione vivente, ossia della Costituzione inserita nei rapporti reali che la innervano e la rendono comprensibile, non è possibile cogliere l'effettiva interpretazione delle disposizioni costituzionali che sono sempre, come ricordava Elia nella voce dell'Enciclopedia del Diritto "Governo (forme di)" di oltre un decennio successiva a questi lavori "a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo" (Giuffré, Milano, 1970, Vol. XIX, p. 11). Specie in questo ambito, infatti, come sostenne in uno dei suoi ultimi scritti Maurice Duverger (avvertenza alla XXI edizione del Manuale "Droit Constitutionnel et institutions politiques", Puf, Paris, 1996) non è possibile prendere la linea di fuga che pretenda di spiegare tutto o quasi dell'effettività della Costituzione con la sola giurisprudenza costituzionale, riducendosi a un miope "neo-giuridicismo costituzionale" scorporato da "una visione d'insieme" che deve ricomprendere invece l'incrocio delle dinamiche col sistema politico consentendo al tempo stesso di capire "sia le regole sia il gioco" (p. 7).

Il tema, su cui insiste in analogia chiave istituzionalista Fulco Lanchester per suggerire chiavi di lettura corrette delle lunga e difficile transizione costituzionale, è stato più recentemente affrontato in modo organico (e con identiche impostazioni metodologiche) nel volume curato da Augusto Barbera e Tommaso Giupponi "La prassi degli organi costituzionali" (Bononia University Press, Bologna 2008), a cui rinvio, con particolare riferimento all'introduzione di Augusto Barbera, e ai contributi di Carlo Fusaro sul presidente della Repubblica, di Tommaso Giupponi sul governo nel sistema bipolare, di Matteo Timiani su crisi e formazione dei governi e di Stefano Merlini sulle prassi nell'evoluzione della forma di governo.

2. Una chiave di lettura primo-ministeriale in controtendenza rispetto alla Presidenza Gronchi: quando la prassi non piace, da Elia a Merlini

Proprio quest'ultimo intervento di Merlini, che riassume in modo efficace quanto sempre sostenuto dal medesimo autore (v. ad es. più estesamente in "Il governo parlamentare in Italia. Lezioni", Giappichelli, Torino, 2007, p. 102 e ss.) ci consente di

passare dalle osservazioni generali sul metodo a quelle più specifiche sulla formazione dei governi, che inquadrano storicamente e concettualmente le analisi di Elia.

Merlini sostiene una linea per così dire primo-ministeriale di interpretazione dell'articolo 92 della Costituzione, analoga a quella, come vedremo tra breve, fatta propria da Elia: valorizza infatti la discontinuità rispetto allo Statuto Albertino e in particolare l'autonomia del Presidente del Consiglio nel procedimento di formazione del Governo che ne dovrebbe discendere, scandendone temporalmente la nomina che dovrebbe venire *prima* e non *contestualmente* rispetto a quella (successiva) dei ministri. Per questa ragione, allo stesso modo di Elia, contesta invece le prassi che tendono a riprodurre la logica statutaria di governi deboli alle prese tra interventi pressanti del capo dello Stato (sin dalla genesi dell'esecutivo) e spinte divaricanti delle maggioranze parlamentari. La fattispecie è aperta, ma l'apertura è curvata in una chiave (dalla Presidenza Gronchi presidenzial-assembleare, poi assembleare, poi di nuovo col secondo sistema dei partiti presidenzial-assembleare) che, pur legittima, appare infeconda sia Merlini sia ad Elia, rispetto alle potenzialità diverse che il nuovo testo costituzionale dischiudeva.

Durante la presidenza Gronchi, esaminata da Elia, la lunga crisi del centrismo e la lentissima preparazione del centrosinistra spingono il capo dello Stato a un'interpretazione estensiva dei suoi poteri sconosciuta ai tempi di Einaudi (a parte il precedente della nomina di Pella, nel vuoto successivo alle dimissioni di De Gasperi, unico ed ultimo Presidente del Consiglio ad unificare in modo non episodico, come poi fu, per breve tempo, durante il primo sistema dei partiti per Fanfani e De Mita, leadership di partito e di governo, caratteristica ritenuta fondamentale da Elia per il buon funzionamento di un governo parlamentare, un tema piuttosto attuale..): essa si traduce fra l'altro, a partire dal Governo Fanfani II, nell'innovazione del conferimento solo orale dell'incarico di Governo passando poi, in caso di esito positivo, direttamente alla nomina. In precedenza, invece, la forma orale era comunque sanata poco prima della nomina da un apposito decreto presidenziale, retrodatato e controfirmato dal presidente del Consiglio uscente. Quanto riveli e quanto pesi poi quest'innovazione nel prosieguo lo spiega puntualmente Merlini nel testo ultimo citato (p. 106) richiamando anche gli studi di Mario Galizia su parlamento e governo.

3. L'analisi dei testi di Elia

Le cronache costituzionali, che compaiono dal 1956 curate da Elia, non sono firmate, quasi si trattasse di una ricognizione per lo più asettica: alla quale però, nei casi più importanti, si aggiungono note firmate a piè di pagina. Nonostante questa impostazione, Elia non si lascia sfuggire l'occasione di far trasparire il suo pensiero sulle dinamiche istituzionali che si andavano instaurando, talora senza alcun timore di criticare differenti impostazioni costituzionalistiche (come nei confronti delle letture offerte da Predieri o da Maranini), talaltra ponendo domande acute in grado di suggerire implicitamente le soluzioni interpretative in cui lui stesso credeva.

Ma prima di rivisitare le sue note a commento di specifici episodi legati alle dinamiche della forma di governo, credo si debba partire dal considerare un importante saggio, comparso fuori dalle Cronache, intitolato "Appunti sulla formazione del Governo" (pp. 1170-1208), caratterizzato da una visione di ampio respiro anche teorico e comparatistico. La linea interpretativa della nota è tesa a evitare eccessi dualisti del presidente della Repubblica e a tutelare il presidente del Consiglio, già a partire dalla fase dell'incarico. Infatti già nell'esordio il saggio sottolinea "la diversità del ruolo assegnato al presidente della Repubblica rispetto a quello proprio del monarca statutario" (p. 1170), alla fine del testo definita come "diminuzione dei poteri" (p. 1199); poi si precisano "i due elementi fondamentali che il costituente volle introdurre: a) la libertà del presidente del Consiglio di scegliere i suoi collaboratori (art. 92, comma 2); b) l'autonomia del presidente del Consiglio dei ministri, d'accordo con il Consiglio dei ministri, nel tracciare le linee essenziali del programma politico, sul quale dovrà esprimersi il giudizio del Parlamento" (p. 1177). Pertanto, sia nel conferire l'incarico sia nel procedere alla nomina, non il presidente non potrà limitare "la libera azione dell'incaricato" né sulla "composizione" né "sul programma del nuovo Gabinetto" (p. 1183). Se il capo dello Stato vuole avere più elementi "programmatici e di struttura" (p. 1184) per conferire l'incarico, prefigura Elia, aggiunga alle consultazioni i segretari di partito fino ad allora esclusi, anche qualora essi non fossero membri del Parlamento, pur essendo comunque il fine quello di appurare "l'atteggiamento delle forze parlamentari del partito" (ivi). Si può certo criticare la

lunghezza delle consultazioni, ma è un prezzo ragionevole da pagare in termini "di praticità e di rapidità" rispetto "alla necessità di mantenere al di sopra di ogni sospetto l'imparzialità del Capo dello Stato"; così si preclude poi qualsiasi "penetrante intervento politico del Presidente della Repubblica dopo che l'incarico sia stato conferito" (*ibidem*). Anche la riserva con cui l'incaricato accetta va vista non tanto come "riserva di accettazione", ma come "riserva di rifiuto" (p. 1187). La formula politica che il presidente necessariamente immagina quando conferisce l'incarico costituisce "soltanto un motivo della sua scelta (motivo che deve rimanere implicito" e "in nessun caso un impegno che vincoli l'incaricato" (p. 1192). Peraltro, come abbiamo segnalato nel paragrafo precedente, i lettori di oggi non potranno fare a meno di notare come la prassi dell'epoca ancora prevedeva che il conferimento dell'incarico di formare il governo da parte del presidente della Repubblica avvenisse sotto la forma di un vero e proprio decreto adottato ai sensi dell'art. 92 Cost. – di cui Elia fa un esempio riportando quello con cui nel 1953 Einaudi incaricò Piccioni (p. 1190).

L'impostazione monista, primo-ministeriale, è quindi chiarissima: "la funzione interpretativa del capo dello Stato rispetto alla situazione parlamentare si esaurisce con la scelta dell'uomo destinato ad assumere tutte le sue responsabilità di fronte alle due Camere" (p. 1192). Il capo dello Stato è tenuto a conferire l'incarico a chi appare meglio in grado di formare una maggioranza, ma poi l'incaricato ha diritto a una notevole flessibilità giacché per realizzare il suo obiettivo in un contesto politico complesso, "per ottenere l'adesione ad una formula da parte di certe forze politiche (...) dovrà ricorrere al gioco delle subordinate, prospettando la possibilità di tentare con una formula diversa" (ivi). L'incaricato, dal suo punto di vista, "è libero di autolimitarsi esplicitamente a una formula ministeriale" (ivi) - e qui Elia richiama la dichiarazione di Fanfani, incaricato il 18 giugno di quell'anno, che delimitava la maggioranza all'uscente coalizione centrista, fermo restando, aggiunge, che l'incarico potrebbe poi essere reiterato alla stessa persona, dopo un eventuale scioglimento negativo della riserva, anche andando oltre i limiti della formula inizialmente prefigurata. Si colgono in queste righe tutte le difficoltà di quella fase di crisi del centrismo con la ricerca di aprire alternativamente o verso i socialisti o verso monarchici e missini. Il governo Segni, durato fino a maggio 1957, era stato un tripartito Dc, Psdi e Pli, cui era seguito

poi il monocolore Dc guidato da Zoli. Ciò in una legislatura tormentata che, dopo il mancato scatto del premio di maggioranza nelle elezioni 1953 e dopo le dimissioni del De Gasperi VIII in carica dalla precedente legislatura, prima di quei due ultimi esecutivi aveva già visto prima il monocolore Pella dall'agosto 1953 al gennaio 1954, poi il monocolore Fanfani I di 23 giorni fino al febbraio 1954, infine il tripartito Dc-Psdi-Pli con Scelba fino al luglio 1955.

Elia precisa altresì che quando il presidente del Consiglio presenta la lista dei ministri, tranne nel caso di mancato possesso dei requisiti, ovvero dei diritti civili e politici, il capo dello Stato ha esclusivamente le prerogative del monarca inglese, cioè il solo "diritto di ammonire", segnalando motivi di inopportunità che potrebbero non essere stati considerati o neppure conosciuti dal presidente del Consiglio. Se però quest'ultimo insiste, "(...) è a lui che deve spettare l'ultima parola" (p. 1196). Il capo dello Stato è insomma colui che quando vede che "la macchina del Governo si è arrestata perché la guida non è più al suo posto (...) deve invitare al volante un altro uomo politico, ma non può né prescrivergli la strada da imboccare, né imporgli i compagni di viaggio" (p. 1200). Vi è poi, però, anche un richiamo realistico per confermare lo schema monista senza però farne un'astrazione. E' "ovvio", scrive Elia, che "fuori dallo schema del bipartitismo e in paesi a deficiente livello di omogeneità politica e sociale, che non può non avere in Parlamento i suoi riflessi pluripartitici, talvolta, scegliendo l'incarico, il presidente della Repubblica scelga anche una maggioranza: ma è essenziale che questa seconda scelta...risulti rigorosamente implicita nella prima. Tutti i giudizi, tutte le preferenze, tutte le previsioni del Presidente della Repubblica debbono consumarsi nella scelta dell'uomo" (pp 1200-1201). Come sostiene oltre (p. 1206): "l'incarico è *ad agendum non ad referendum*".

A questo punto Elia inserisce anche una ricostruzione comparatistica del ruolo del Presidente della Repubblica francese sotto la Quarta Repubblica per confutare la tesi secondo cui a partire da quell'ordinamento si potrebbero sostenere posizioni dualiste da riversare anche nel nostro. In realtà, per Elia, almeno a prima vista, i poteri del presidente lì sono minori perché presenta all'Assemblea nazionale solo un candidato alla guida del Governo, ma di fatto essi tendono ad equivalersi rispetto a quello italiano, se si condivide la ricostruzione secondo cui il presidente italiano con l'incarico

si affida a una personalità che accetta la nomina solo quando certa di formare una maggioranza. Per Elia, ancor più dopo la *réformette* del 1954, che aveva avvicinato i due ordinamenti (dal 1954 il candidato si presentava subito al voto con la lista dei ministri, non era più votato da solo, e il quorum scendeva dalla maggioranza assoluta a quella semplice), "scelta-designazione e scelta-incarico si equivalgono" (p. 1201). E' evidente l'intento di Elia, in contrapposizione alla tesi che critica, di neutralizzare le potenzialità dualiste del testo costituzionale appiattendolo, con qualche forzatura, la procedura francese su quella italiana. Infatti Elia si trova di fronte al problema di come inquadrare il precedente di Pella, in cui Einaudi aveva già sfruttato le potenzialità dualiste dell'art. 92 Cost., la cui nomina non equivale obiettivamente all'indicazione di un candidato al Parlamento. Secondo Elia "l'incarico conferito dal presidente Einaudi all'on. Pella non rivestì maggiore importanza della designazione del signor Pinay da parte del Presidente Auriol o della designazione del signor Mendès-France compiuta dal Presidente Coty" (p. 1202). Qui però si nota uno scarto rispetto all'Elia della voce "Governo (forme di)" laddove si segnala il fatto che il capo dello Stato italiano si trova di fronte a un partito nettamente dominante nella maggioranza, cosa che invece non si aveva sotto la Quarta repubblica, il che attribuiva margini di scelta maggiori al capo dello Stato francese. Inoltre Elia non poteva ignorare che all'indomani delle elezioni del 1956 molti si sarebbero attesi da Coty la nuova nomina di Mendès France anziché quella di Mollet. Elia invece ricostruisce bene le differenze relative allo scioglimento, più spostato verso il presidente del Consiglio nel caso francese. Tuttavia il suo problema, in quel momento, era di neutralizzare le tendenze dualiste e, quindi, il precedente Pella che creava qualche problema alla sua interpretazione monista. Non a caso la nota si chiude con la negazione della tesi di Maranini sull' "insanabile ermafroditismo (che) affetta la figura giuridica del Presidente della Repubblica" italiano (p. 1205) e col rimarcare che, pur se non costituzionalmente obbligato, il conferimento dell'incarico prima di procedere alla nomina vera e propria non è "né inopportuna né, per così dire, antieconomica" perché consente di distinguere nettamente le responsabilità rispettive, in ciascuna delle due fasi, del presidente della Repubblica e del presidente del Consiglio. Si salva quindi la costituzionalità del precedente Pella, ma si tende a svuotarla come eccezione da non ripetere.

Facciamo ora un piccolo passo indietro e andiamo a vedere le ricostruzioni degli episodi che hanno interessato la formazione e la vita dei Governi di quei tempi.

Nel 1956 l'osservazione più puntuale di Leopoldo Elia, in una nota a margine (p. 212), si riferisce alla discussione relativa a un rimpasto del Governo Segni. Elia osserva che quando il Governo intraprende una tale strada non può certo esimersi da dare comunicazioni al Parlamento, il che consente anche alle minoranze con consistenza inferiore a un decimo di poter giocare un ruolo non irrilevante nel dibattito che deve seguire. Elia vede in questa prassi ormai consolidata, di cui indica i precedenti, un bilanciamento all'introduzione, sempre in quella fase, per prassi, della questione di fiducia: mentre quest'ultima è per il Governo uno "strumento efficace a proprio favore", il dibattito che segue il rimpasto è "un congegno ugualmente omogeneo alla figura del regime parlamentare, che facilita in misura notevole il compito delle minoranze". I due strumenti, però, non hanno la stessa forza: sulla fiducia si deve votare, mentre il dibattito che segue al rimpasto, pur insidioso per il Governo che si trova in una posizione "di soggezione", sfocia in un voto solo se il Governo acconsente e ciò appare corretto perché altrimenti svanirebbe la "distinzione sostanziale tra le conseguenze parlamentari del rimpasto e della crisi". L'importanza della questione, nel caso di specie, era dovuta al fatto che andava sostituito il ministro Vanoni, scomparso il 16 febbraio 1956, titolare del bilancio e incaricato ad interim del tesoro (in questo secondo caso per quindici giorni, in seguito alle dimissioni del senatore Gava del 31 gennaio precedente): si trattava quindi di un rimpasto di "carattere spiccatamente politico" dal quale poteva astrattamente conseguire una discontinuità di politica economica. Il rapporto fiduciario nel "regime parlamentare moderno" non si stabilisce solo in termini generici sull'indirizzo politico, ma anche in relazione "alle persone dei ministri che quell'indirizzo sono incaricati di attuare" (p. 214). A Vanoni subentravano al bilancio Adone Zoli e al tesoro Giuseppe Medici. E pensando ai difetti dell'impianto costituzionale della nostra forma di governo, su cui oggi – ormai da tempo – è in corso un acceso dibattito pubblico, possiamo rilevare come alcuni dei meccanismi distorsivi più notevoli fossero stati messi in luce già mezzo secolo fa: infatti Elia, nel parlare proprio degli istituti fiduciari, denuncia apertamente quelli che rappresentano come "inconvenienti del sistema bicamerale" (p. 213).

Le cronache del 1958 sono incentrate sulla nascita tormentata del Governo Zoli, il quale aveva preannunciato nell'intervento alla Camera del 7 giugno che non avrebbe accettato i voti determinanti del Msi, ma che poi fu spinto dal presidente della Repubblica a non dimettersi comunque. Due sono i dati di un certo interesse messi in luce da Elia. In primo luogo vi è la critica alla provocazione lanciata da Sturzo sull'opportunità che il presidente Gronchi accompagnasse la reiezione delle dimissioni del Governo Zoli con un messaggio rivolto al Parlamento: si chiede, infatti, polemicamente (p. 339) "come poteva giustificarsi un messaggio alle Camere che avevano concesso la fiducia, che si apprestavano a svolgere il programma governativo e che avevano appreso che, ciò nonostante, il Governo si dimetteva?" In secondo luogo troviamo una lucida ricostruzione del potere di scioglimento delle Camere, volta a contestare la posizione per così dire pilatesca di Zoli (p. 352) - «quando si chiede a me che cosa penso di fare in ordine allo scioglimento anticipato del Senato, mi si chiede di fare una cosa che è al di fuori della Costituzione; io non posso fare niente»: invece, coerentemente con la sua visione monista del regime parlamentare, Elia, facendo proprio l'intervento di un deputato, ricorda al Presidente del Consiglio "il diritto ed il dovere di assumere o di respingere le responsabilità politiche dell'atto, accettando o rifiutando di controfirmare il decreto di scioglimento, qualora il presidente della Repubblica, nella sua incontestabile libertà di decisione, glielo presenti".

Nel 1959 vi è una nota molto tecnica su una sentenza del Consiglio di Stato in materia di contenzioso elettorale, circa la partecipazione di un estraneo alla sezione alle operazioni elettorali.

Il 1960 è indubbiamente l'anno più importante perché sono esaminate tutte le crisi governative che vanno dal giugno 1958 al maggio 1960 (Governi Fanfani II, Segni II, Tambroni) con il contributo, oltre che di Leopoldo Elia, di Marino Bon Valsassina. Elia segnala anzitutto l'innovazione della prassi avvenuta da inizio legislatura, di cui si è già riferito nel paragrafo precedente, per cui il decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente veniva ora a precedere immediatamente quello della nomina del nuovo governo, mentre in precedenza le dimissioni erano formalmente retrodatate al momento dell'incarico. La prassi precedente comportava "due inconvenienti: il primo che il mandato affidato all'incaricato figurava giuridicamente perfetto nel giorno in cui

era stato conferito, mentre in realtà esso veniva accettato con riserva e la riserva era sciolta soltanto contestualmente al successivo atto di nomina a Presidente del Consiglio" (pag. 371). Bon Valsassina, a proposito delle dimissioni del Governo Segni e della nomina del Fanfani II, si concentra poi sul tema delle crisi extraparlamentari, che Elia è chiamato a ricostruire in termini di successive dichiarazioni nelle Camere. Le elaborazioni dei due però si incrociano perché Bon Valsassina presenta dure critiche all'interventismo presidenziale di Gronchi citando anche la nota di Elia dell'anno precedente e segnalando che la prassi e le stesse dichiarazioni pubbliche di Gronchi sulla sua influenza nella scelta dei ministri in nome "di un suo diritto e dovere di collaborare alla formazione del governo" sono andate "in senso opposto" (p 381). Cita poi un testo di Glum del 1960 relativo a Weimar, sostenendo che così facendo Gronchi era andato oltre quello che faceva il presidente del Reich, il quale pure era un "monarca non coronato", che però non si sarebbe immischiato nella scelta dei ministri operata dai Cancellieri. Elia riporta asetticamente la discussione parlamentare, così come fa anche nel paragrafo successivo sui rilievi critici in Parlamento sulla struttura del Governo Segni. A Elia tocca però una nota delicatissima sul "trattamento 'differenziato' di ministri dimissionari" che inizia a pag. 399. Gronchi, dopo che il Governo, ricevuta la fiducia della Camera, si era dimesso spiegando con un comunicato del Consiglio dei ministri che non sarebbe andato al Senato a causa delle dimissioni di tre ministri delle sinistre Dc (Pastore, Bo e Sullo), si era riservato di accettare le dimissioni del Governo Tambroni nel suo insieme, ma aveva invece accettato subito quelle dei ministri citati. Elia dichiara di voler prescindere (ma in realtà non intende prescindere affatto) "dal carattere 'polemico' nei confronti degli interessati... ed anche dai suoi fini pratici, il più evidente tra essi essendo quello di avere a disposizione una compagine ministeriale senza dimissionari 'irriducibili' per il momento in cui il capo dello Stato avesse richiesto all'on. Tambroni di riprendere l'iter parlamentare della fiducia (come poi avvenne)". A questo punto Elia passa al terreno della "legittimità e correttezza costituzionale": anzitutto contesta il comunicato del Consiglio che parla di dimissioni di tre ministri che non erano state in realtà ancora accolte; poi mette in discussione la scelta del presidente del Consiglio, che era già dimissionario, di "presentare insieme le dimissioni di *tutti* (NdA-corsivo di Elia) i ministri e la proposta

di accettazione relativa ai tre... precursori" (p. 400). Un atto che "difficilmente potrebbe farsi rientrare nella 'ordinaria amministrazione'" (ivi). Quando non si è ancora proceduto all'accettazione delle dimissioni individuali "sopravvengono quelle collegiali", le seconde assorbono necessariamente le prime, le quali possono riacquisire autonomia solo "in via eventuale: e cioè quando il Capo dello Stato respinga le dimissioni del Governo e soltanto coloro che si erano ritirati per iniziativa individuale mantengano le loro dimissioni" (ivi). A Elia poi anche un ultimo onere, quello di una nota sulla "possibilità di interrompere l'iter parlamentare per il conferimento della fiducia" (p. 401). I sostenitori più forti del Governo sostenevano che questo non fosse possibile, che il Governo fosse tenuto a completare l'iter di formazione. Elia riparte dal precedente Zoli, che aveva già sancito il principio delle libere dimissioni e che derivava da un medesimo problema politico, i consensi determinanti del Msi, ossia "una valutazione negativa del voto positivo di alcuni deputati" (p. 401), anche se per Zoli il problema si era posto dopo il passaggio nella seconda Camera. Secondo Elia la questione è semplice: "quando il Governo attribuisce portata decisiva a tale valutazione è necessario procedere immediatamente alla presentazione delle dimissioni, anche se l'altra Camera non si sia ancora pronunciata sulla fiducia perché un comportamento diverso potrebbe essere veramente irriguardoso" facendo discutere e votare per un Governo che già si riserverebbe di dimettersi per atti precedenti e già noti. Per inciso il 1960 è anche l'anno in cui Carlo Esposito pubblica la voce "Capo dello Stato" nel sesto volume dell'*Enciclopedia del Diritto*. In essa Elia è citato una volta sola in senso critico, nella nota 86, per problematizzare la sua convinzione in ordine alla tendenza alla personalizzazione del potere come "uno degli elementi necessari della vita democratica moderna". Per Esposito l'accumulazione di potere che si ha nel detentore di una carica monocratica prescinde dal fatto che quella tendenza sussista o no.

Nel 1961 si legge un commento tecnico alla sentenza della Corte n. 43/1961 che rileva solo per una breve nota in cui, a partire da una citazione di Mazziotti, Elia sembra accogliere la tesi del possibile ricorso da parte della Giunta delle elezioni alla Corte costituzionale vista la latitudine dei suoi poteri, compresi quelli di "controllo-giudizio preliminare alla contestazione" confermati anche dal suo regolamento (p. 975).

Nulla risulta nel 1962, mentre nel 1963 vi è, infine, una nota molto tecnica sulla sentenza della corte n. 60/1963 in materia di contenzioso elettorale.

4. Una breve conclusione: lo studioso e le prassi, rileggere Elia attraverso le classificazioni di Barbera

Se, alla fine di questo percorso, si può suggerire una breve conclusione, si può forse ripartire dall'analisi critica delle prassi offerta da Elia (specie delle prassi che curvavano la forma di governo in chiave allo stesso tempo presidenziale e assembleare anziché primo ministeriale) per inquadrarle nelle quattro categorie attraverso le quali Augusto Barbera nella "Presentazione" al citato volume sulle prassi degli organi costituzionali cerca di specificare questo fenomeno. Barbera individua: prassi di patologica irregolarità, prassi che manifestano nuove regole, prassi che specificano un indirizzo interpretativo, prassi espressione di correttezza costituzionale. Molte delle critiche a Gronchi si possono inserire nelle prima tipologia, quella in cui Barbera fa già rientrare la scelta sostanziale dei ministri da parte dei partiti sia pur imputandola formalmente al presidente della Repubblica e al presidente del Consiglio, oltre al fenomeno dei dissensi individuali e partitici che rompono la collegialità dell'esecutivo e a cui Elia forse aggiungerebbe altre forzature presidenziali come la designazione da parte del presidente Gronchi di ministri in settori delicati (partecipazioni statali, politica estera), finendo coll'imporsi allo stesso presidente del Consiglio. Forse in qualche caso le critiche pur marcate che abbiamo visto da parte di Elia ad alcune prassi non arrivano però allo soglia della "patologica regolarità", per cui lo schema di Barbera si potrebbe integrare con una quinta tipologia, che potremmo definire delle "prassi espressione di non piena correttezza costituzionale".

In questo ci aiuta anche l'Elia successivo, quello della voce sulle forme di governo, il quale distingue tra l'allargamento delle funzioni operato da Einaudi (anche richiamando la nomina di Pella) che erano legate alla maggiori difficoltà del quadro politico post-1953, e l'ampliamento auspicato dagli autori che più avevano spinto in seguito Gronchi ad andare oltre su quella strada (Elia li identifica nella nota 120 citando Piccardi, Guarino e Barile che definisce "presidenzialisti più animosi" che avrebbero cercato di spingerlo "oltre i limiti non valicabili delle sue attribuzioni").

Questa breve rassegna mi pare dimostri che la lettura di questi testi giovanili di Elia, sia pure molto lontani nel tempo, è ancora in grado di stimolare la nostra riflessione. Un merito non da poco di cui non possiamo che essergli decisamente molto grati.

(ringrazio Fulco Lanchester per aver avuto l'idea di questa relazione e per varie preziose indicazioni metodologiche, Giorgio Armillei, Carlo Fusaro, Salvatore Curreri e Matteo Timiani per il controllo incrociato sulle fonti e i vari suggerimenti su versioni provvisorie del testo)