



2025 FASCICOLO II

Elisabetta Catelani

**Il pensiero liberale di Einaudi ed i suoi ruoli istituzionali come
componente dell'Assemblea costituente e Presidente della Repubblica**

21 agosto 2025



Elisabetta Catelani

Il pensiero liberale di Einaudi ed i suoi ruoli istituzionali come componente dell'Assemblea costituente e Presidente della Repubblica*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La formazione del pensiero liberale italiano dopo la caduta del fascismo. – 3. Il Movimento liberale italiano nelle parole di Einaudi sugli obiettivi economici del nuovo Stato in formazione. – 4. Einaudi un convinto europeista che metterebbe oggi in dubbio molte scelte europee. – 5. Il problema della stampa quotidiana. – 6. Einaudi in Assemblea costituente. – 7. Einaudi Presidente della Repubblica. – 8. La Presidenza Einaudi fra consuetudini e prassi costituzionali.

ABSTRACT: *The essay analyzes Luigi Einaudi's liberal thought and its influence on the birth and consolidation of the Italian Republic. It reconstructs the link between his economic and institutional theories and the roles he held as Governor of the Bank of Italy, member of the Constituent Assembly, and President of the Republic. Particular attention is given to his economic vision, Europeanism, defense of press freedom, and constitutional reflections, highlighting their continuing relevance for today's challenges of democracy and European integration.*

1. Introduzione

Lo studio e l'approfondimento dell'influenza di Luigi Einaudi nella storia italiana è stato costante fin dalla sua morte, per il lavoro intenso della Fondazione creata a suo nome, ma anche, più in generale, perché i suoi studi prima e la sua attività istituzionale dopo hanno consentito a molti di formarsi sulle sue teorie, sui suoi studi, sul suo esempio.

Altrettanto è avvenuto nell'ambito del diritto costituzionale, anche se le prassi create durante la sua Presidenza sono state spesso superate dai nuovi Presidenti e, l'impostazione liberale, coltivata in stretto contatto con quanto teorizzato da Benedetto Croce¹, mai rinnegata da Einaudi anche se fu nominato Presidente da una forte maggioranza democristiana, non sempre è stato oggetto di grande apprezzamento². Nel ricordare i centocinquanta anni dalla sua



* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Lo scambio epistolare fra i due grandi del liberalismo italiano è ora contenuto nel volume L. EINAUDI, B. CROCE, *Carteggio (1902 – 1953)*, a cura di Luigi Firpo, Torino 1988, Fondazione Luigi Einaudi, Studi e ben analizzato nel contributo di M. CASSANDRO, *Croce ed Einaudi: due vite parallele*, in *Libro Aperto*, Gennaio-Marzo 2025, 191 ss.

² Questo non ha escluso che in ogni studio costituzionalistico sui presidenti della Repubblica non si sia fatto cenno al periodo di presidenza di Einaudi, anche con approfondimenti in ordine al ruolo che ha avuto la prima presidenza post-costituente nell'indirizzare o comunque formare le prassi e consuetudini successive. Aspetti



nascita, può essere quindi utile cercare di analizzare il periodo e gli eventi che videro Einaudi artefice della formazione della Repubblica e di inquadrare tali indirizzi in un contesto costituzionale, per capire se ancora può essere tratta ispirazione dalla sua attività, dai principi che muovevano le sue decisioni, dall'impianto teorico di partenza della funzione del Capo dello Stato. Ma per comprendere il ruolo istituzionale di Luigi Einaudi non è possibile limitarsi all'analisi della sua attività quale Presidente della Repubblica, che fra l'altro è bene raccontata dallo stesso Presidente dopo il suo settennato ne *Lo scrittoio del Presidente*³, volume che lascia pochi dubbi su come abbia inteso la sua presidenza, ma occorre tener conto, prima ancora, di come ha contribuito alla formazione del movimento liberale post-fascismo, delle sue varie esperienze istituzionali, che hanno inciso in maniera significativa sull'interpretazione che poi ha dato al ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano⁴.

La poliedricità dell'uomo è sicuramente incredibile, specialmente dalla fine della guerra in poi, anche grazie alla solidità tecnico/scientifica (in qualità di professore universitario nonché di giornalista ed originariamente anche editore), accompagnata da un'attività politica pregressa, anche se messa sotto silenzio durante il fascismo⁵. Si pensi che dal 1945 al 1948 è stato contemporaneamente governatore della Banca d'Italia, componente della Consulta nazionale, poi componente dell'Assemblea costituente, e dal 1947 anche Vicepresidente del consiglio e Ministro del bilancio⁶. Ruoli che si sono sommati nello stesso periodo, che attualmente non potrebbero essere immaginabili, ma che danno il senso e il segno della capacità di Einaudi di poter svolgere contemporaneamente ed efficacemente una pluralità di

questi ripresi invece più recentemente all'interno di rassegne storiche dei vari presidenti M. Olivetti, F. Bonini, G.M. Sperelli, F. Benedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali nella storia. Il Mattarella-bis in prospettiva*, Giappichelli, Torino, 2023 o invece in modo più organico in A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, il Mulino, Bologna, 2022, nonché S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica – Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. I e II, il Mulino, Bologna, 2018 e E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Giappichelli, Torino, 2015. In precedenza, vedasi A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

³ Volume che vede la luce immediatamente dopo la sua scadenza al Quirinale con la Casa Editrice del figlio Giulio (1956), dove si legge nella prefazione scritta dallo stesso Einaudi che "la pubblicazione odierna ha il solo intento di registrare le riflessioni che ad una certa data mi avevano fatto di comunicare a uomini, che sempre le hanno accolte con lo stesso spirito di collaborazioni e di amicizia, con il quale le avevano per essi stese".

⁴ A tal fine è in fase di pubblicazione un volume che raccoglie i dieci Fascicoli del Movimento liberale elaborati nel 1944 da vari Autori, fra cui appunto lo stesso Luigi Einaudi: v. A. Sterpa (a cura di), *I liberali e la ricostruzione della democrazia. I fascicoli del Movimento liberale italiano (1943-1944)*.

⁵ Durante il fascismo ha tenuto una posizione non di contrasto, né di sostegno alla dittatura, ma pur non potendo più scrivere su *Il Corriere*, ha continuato ad esprimere le sue idee economiche su *l'Economist* o su la *Riforma sociale*, ma anche in tanti scritti di carattere scientifico, specialmente nel settore delle imposte.

⁶ Per le ricostruzioni storiche e politologiche della vita di Luigi Einaudi, vedasi fra gli altri G. SPADOLINI, *Padri della Repubblica*, Passigli Ed., Firenze, 1998; R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Utet, Torino, 1986; A. VIARENGO, *Luigi Einaudi*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit. vol. I, 155 ss.



ruoli istituzionali. Rientrato dalla Svizzera⁷, dove era fuggito per evitare di essere arrestato dai nazifascisti, Einaudi, come governatore della Banca d'Italia si trovò a dover affrontare problemi enormi derivanti da un'inflazione che non vedeva alcun freno, un'Italia distrutta nel patrimonio abitativo e nelle infrastrutture e la stessa la Banca d'Italia indebolita nel proprio ruolo tecnico di garante della moneta, che il periodo bellico e di occupazione aveva distrutto, ma più che altro impoverita nel suo stesso patrimonio. Nel pensiero di Einaudi, i primi interventi dovevano essere diretti a restaurare l'economia, mantenere e tutelare la moneta combattendo l'inflazione, far ripartire le imprese. Obiettivi che vengono perseguiti durante tutta la sua attività di governo come Ministro del bilancio, come governatore della Banca d'Italia, sia larvamente ed indirettamente anche come Presidente della Repubblica nel suo potere di controllo e di freno, ma anche di stimolo e di impulso.

Per comprendere meglio l'evoluzione delle sue teorie e dell'idea che Einaudi aveva della nuova Italia in formazione, occorre partire da quegli scritti che furono elaborati nella fase finale della guerra dal Movimento liberale e che avevano come obiettivo sia di rivitalizzare il pensiero liberale che si era formato prima del fascismo, sia assistere i cittadini "a riassumere le rinunciate responsabilità, a guardare in faccia la troppo a lungo ruscata realtà, per quanto deludente possa essere, a difendere il loro diritto al compimento di un dovere che non può essere ad altri delegato perché prerogativa essenziale della loro figura di uomini e di cittadini". Occorreva pertanto rieducare il loro carattere e la loro morale, perché "solo da una intima ricostruzione del loro senso di dignità civile, essi potranno sperare quella effettiva riabilitazione che farà del loro riscatto una meritata e duratura conquista".

Si cercherà, pertanto, prima di ricostruire le idee di Einaudi, sulla base dei documenti scritti per il movimento liberale sui temi a lui più cari, come quello economico, sulle prospettive di un'Europa unita e sul diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Queste idee le ritroviamo, ancor più solide e formalizzate nei lavori dell'Assemblea costituente ed infine come Presidente della Repubblica. Un quadro molto veloce, scegliendo solo alcuni dei temi analizzati in quel periodo storico così delicato, ma in cui le menti migliori dell'Italia, fra cui appunto Luigi Einaudi, hanno creato le basi della formazione del nuovo Stato.

2. La formazione del pensiero liberale italiano dopo la caduta del fascismo

Il contributo del pensiero di Einaudi⁸ al movimento liberale in Italia può essere meglio compreso dai fascicoli e quaderni che furono elaborati nel 1944 dai maggiori esponenti del

⁷ In Svizzera aveva svolto un'intensa attività accademica dal settembre 1943 all'inizio di dicembre 1944, a Ginevra ed a Losanna. Le lezioni impartite in quelle due Università furono poi raccolte successivamente in un volume dal titolo *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 1964.

⁸ La dottrina che ha studiato l'opera, gli studi e la pluralità delle funzioni svolte da Einaudi nella sua lunga vita è molto varia e molto approfondita. Il lavoro svolto dalla Fondazione Luigi Einaudi in questi anni ed i vari ricordi fatti per il 150° anniversario della sua nascita costituiscono un punto di riferimento essenziale, ma la rilettura dei



pensiero liberale di allora: Nicolò Carandini, Leone Cattani, Guido Carli, Aldobrando Medici, Gian Battista Rizzo ma in particolare da Luigi Einaudi che ne scrive tre. La rilettura, a distanza di oltre ottant'anni, del dibattito che si formò all'interno del movimento liberale e che si formalizzò con la pubblicazione di nove fascicoli e due quaderni, può essere oggi utile per comprendere, non solo da un punto di vista storico, quali siano state le basi di partenza del pensiero liberale, che ha contribuito in maniera significativa, sia alla formulazione del testo costituzionale, sia alla sua attuazione in particolare nella prima fase di operatività della Costituzione, ma anche per comprendere alcuni aspetti dell'attuale sviluppo della nostra Repubblica e della nostra democrazia. Tali scritti consentono di mettere in luce la lucidità con cui venivano affrontate tematiche politicamente e socialmente divisive in una fase delicata della Seconda guerra mondiale, quando ormai il fascismo era stato definitivamente estromesso dal governo, ma la guerra ancora continuava, ponendo le truppe italiane in una situazione di forte incertezza. La devastazione presente in tutto il territorio italiano e, contemporaneamente, la lenta liberazione della nostra penisola da parte degli Alleati costituivano l'assetto geografico/istituzionale dell'Italia del 1944. Nello stesso tempo, tuttavia, emergevano anche le contrapposizioni ed i rancori che il fascismo e la fase della resistenza stavano determinando, cosicché la chiave di lettura che emerge da questi documenti del Movimento liberale costituisce un punto di riferimento molto significativo, perché da essi si desume il dibattito ed il lento formarsi del pensiero liberale italiano in un contesto politico ed istituzionale che si stava piano piano delineando, con numerosi e dettagliati richiami alla fase antecedente al fascismo, proprio al fine di evitare quegli errori ed i limiti dei governi della destra e della sinistra storica.

Le tematiche che stanno più a cuore ad Einaudi sono sicuramente quelle economiche, in virtù degli studi pregressi, ma anche connessi alle ricadute sui diritti sociali. Problematiche queste che in quella fase storica sicuramente costituiscono un *prìus* per i partiti ed i futuri governanti, tanto che questi documenti potrebbero essere accomunati a quelli elaborati nel Regno Unito in una fase addirittura precedente, quando Winston Churchill, durante la seconda guerra mondiale, affidò a William Beveridge⁹ il compito di delineare una riforma delle assicurazioni sociali, cercando di coniugare i principi della democrazia liberale con la protezione sociale¹⁰. Gli studi di Einaudi, come quello di Beveridge, mettono in evidenza la

suoi scritti, proprio alla luce della realtà attuale, costituisce sempre un arricchimento ed una scoperta di profili utili per il grande livello di approfondimento e per la lungimiranza del suo pensiero. Cfr. per tutti R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Utet, Torino, 1986; Istituto per la storia del movimento liberale (a cura di), *Luigi Einaudi nel centenario della nascita*, Arnaldo Forni, Bologna 1976.

⁹ W. BEVERIDGE, *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, Donzelli, Roma, 2010.

¹⁰ In realtà anche in molti altri Stati vi è stata l'attenzione al "dopo" ed alla necessità della creazione di presupposti di crescita, tenendo conto delle esigenze sociali e dello sviluppo dello Stato secondo un modello liberale. Si pensi al *Report on Social Security for Canada*, che fu redatto nel 1943 da Leonard Marsh, un economista e sociologo britannico-canadese, su commissione del governo federale canadese.



lungimiranza di due tecnici, dotati di una particolare sensibilità politica che ha consentito loro di riuscire a guardare oltre i problemi contingenti che la guerra inevitabilmente poneva, proiettandosi nel futuro con una fiducia nella ripresa economica e sociale dei propri Stati, convinti della futura prevalenza e vittoria dei paesi democratici contro il nazismo ed il fascismo¹¹.

Un pensiero che è inevitabilmente condizionato da difficoltà materiali ed esistenziali inimmaginabili, ma la rinascita doveva spingere a guardare “oltre” la situazione contingente, non prescindendo dall’esperienza pre-fascista, per quanto riguarda l’Italia, ma anche tenendo conto delle nuove consapevolezze e competenze che molti dei liberali avevano acquisito in quel periodo, anche in un contesto straniero.

Fra i redattori di questi documenti, Luigi Einaudi ha un ruolo sicuramente centrale, per la solidità dei suoi studi economici, per i confronti che in fase prefascista aveva avuto con i maggiori esponenti del partito liberale ed in particolare con Benedetto Croce di cui si considerava come un suo Allievo, nonostante la distanza fisica e territoriale fra le loro sedi di vita e di lavoro, vicinanza confermata dal contenuto dello scambio epistolare fra i due maggiori esponenti del pensiero liberale¹² anche con riguardo ai settori scientifici di loro più diretta competenza. All’interno dei nove fascicoli e due quaderni del “Movimento liberale italiano” che, nel loro complesso sono espressione dei maggiori esponenti di quello che poi sarebbe diventato partito liberale¹³ e temporaneamente Unione democratica Nazionale¹⁴, il contributo di Einaudi è sicuramente fra i più significativi. Redige infatti il terzo fascicolo sui profili di carattere economico, così come il quarto da cui si desume il suo pensiero europeista, ed infine nel quinto fascicolo si delinea la sua idea di libertà di stampa che può avere una rilevanza, non tanto per un tema, quello della stampa, che attualmente ha perso centralità e rilievo in un contesto di interconnessione globale dell’informazione, ma con riguardo ai suoi presupposti, ossia alla garanzia dei diritti di libertà e di manifestazione del pensiero. Una tutela di un diritto fondamentale di ciascun uomo, ma in particolare in un’impostazione liberale, che in Costituzione diventerà la libertà di pensiero “con ogni mezzo di diffusione”.

¹¹ In realtà, mentre Winston Beveridge elabora il suo rapporto nel 1942 (formalmente intitolato “*Social Insurance and Allied Services*”), i documenti del Movimento liberale sono del 1944 e non è dato sapere se fossero già circolati nel contesto europeo, ma non si può escludere che, vista l’ampia diffusione che ebbe nel Regno Unito il Rapporto, sia arrivato anche ad Einaudi specialmente nel periodo in cui visse in Svizzera, proprio fra il 1943 e il 1944.

¹² Su cui confronta da ultimo, M. CASSANDRO, *Croce ed Einaudi: due vite parallele*, cit.

¹³ Carlo Antoni, Niccolò Carandini, Leone Cattani, Guido Carli, Giambattista Rizzo, Umberto Zanotti-Bianco.

¹⁴ Nella fase costituente il Partito Liberale Italiano si alleò sostanzialmente con i moderati di area cattolico-democratica e con il Partito Repubblicano, dando vita nel 1946 all’Unione Democratica Nazionale, insieme ai partiti monarchici e ad altri piccoli gruppi liberal-conservatori.



3. Il Movimento liberale italiano nelle parole di Einaudi sugli obiettivi economici del nuovo Stato in formazione

Il primo obiettivo che Einaudi pone ai liberali è la “lotta alla plutocrazia” intesa come predominio nella vita pubblica di gruppi detentori della maggior parte della ricchezza mobiliare, rappresentata allora dai grandi latifondisti, con l’obiettivo di tutelare la terra ed i suoi lavoratori che per lo più erano collocati nelle aree più povere del mezzogiorno. Si immaginava una valorizzazione delle piccole e medie imprese agricole, creando una classe contadina istruita, partecipe dei vantaggi, ma anche dei rischi delle colture, pronta per diventare essa stessa proprietaria di appezzamenti di terra. Gli obiettivi economici potevano essere raggiunti solo con una crescita professionale e lavorativa dei singoli, non pensando che lo stato sociale potesse sostituirsi ad un’effettiva attività del lavoro. D’altra parte, non si poteva escludere un sostegno economico per gli invalidi e una pensione di vecchiaia, perché anche questi interventi erano stati riconosciuti dai governi liberali prefascisti, teorizzando così le prime esplicitazioni di intervento dello Stato in ambito sociale.

In una visione liberale il mercato doveva muoversi ovviamente in piena libertà, ma si affermava anche che la politica dei lavori pubblici avrebbe dovuto essere attivata nei momenti di crisi, rallentando invece il suo intervento nei periodi di prosperità, cercando così di mantenere stabile l’occupazione¹⁵. In definitiva, l’intervento dello Stato non doveva essere stabile, ma solo in funzione delle eventuali difficoltà del libero mercato.

Il lavoro e la produzione erano al centro del disegno dell’Italia liberale, che si sarebbe dovuta fondare su un’industria capace di produrre beni in competizione con gli altri Stati. Competizione che aveva come presupposto la necessità di “allentare gradatamente i vincoli doganali ed altri che oggi soffocano, come immane piovra, qualunque sforzo di lavoro”. Vi era una tale opposizione ad ogni forma di dazio, che Einaudi già allora si augurava l’eliminazione di ogni barriera doganale, con una libera circolazione delle persone e delle merci¹⁶.

Senza dazi e senza limiti al movimento delle persone, diceva Einaudi in queste pagine, si sarebbe favorito la crescita del mercato indipendentemente dalla capacità del singolo Stato di consumare i propri prodotti. L’eccesso di produzione che nei primi del ‘900 era visto come uno dei problemi economici maggiori sarebbe stato superato proprio dalla circolazione delle merci.

La libertà economica costituiva l’obiettivo di quella democrazia in formazione che Einaudi ed i liberali avevano in mente, combattendo quindi ogni tipo di plutocrazia, che non era una

¹⁵ In questo senso AA. VV., *Primi chiarimenti*, fasc. 3, 5.

¹⁶ Una visione che anticipa o comunque è contemporanea agli obiettivi indicati nel Manifesto di Ventotene da Spinelli e Rossi, andando anche oltre il contesto europeo, che peraltro poi ben delinea nel *Fascicolo 4* del *Movimento liberale italiano*. D’altra parte, Ernesto Rossi si considerava amico ed allievo di Luigi Einaudi come risulta da L. EINAUDI, E. ROSSI, *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino, S. Martinotti, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1988.



lotta contro l'attività industriale "che tenta nuove vie, che organizza meglio l'impresa, che accresce la produzione in modo remunerativo in libera competizione con tutti i concorrenti", ma una "lotta a fondo contro tutti coloro che nelle industrie, nei commerci, nelle banche, nel possesso terriero hanno chiesto i mezzi del successo ai privilegi, ai monopoli naturali ed artificiali, alla protezione doganale, ai divieti di impianti di nuovi stabilimenti concorrenti, ai brevetti a catena micidiali per gli inventori veri, ai prezzi alti garantiti dallo Stato".

Problemi questi non tanto dissimili da quelli attuali dove la lotta alla plutocrazia permane contro l'eccesso di influenza sulle scelte economiche e sull'indirizzo politico dei singoli stati, ma anche dell'Unione europea, da parte di una nuova tipologia di plutocrati, rappresentati dalle multinazionali e dall'alta finanza che condiziona e limita la libera formazione delle realtà economiche più piccole, ma parimenti meritevoli di tutela. Si pensi, in particolare, ad una realtà economica come quella italiana che si basa sulle piccole e medie imprese, che hanno una difficoltà materiale di influire sulle scelte politiche e che quindi subiscono le normative volute ed indirizzate non solo e soltanto dalle politiche dei governi statali, ma anche dai grandi portatori di interessi che hanno la capacità e la forza di influire sulla Commissione e sul Parlamento europeo¹⁷, che, delineando l'indirizzo politico europeo, determinano anche quello degli stati. L'Italia, più degli altri, ha una capacità più ridotta di influire in modo anticipato sulla formazione di queste politiche, per una minor abitudine ad operare e cooperare fra aziende con un'attività di lobbying, così da subire spesso le scelte economiche più favorevoli ad altri contesti o, comunque, ad *input* che in materia economica sono spesso vincolanti, perché contenuti in regolamenti e raramente in direttive.

Tanti sono gli aspetti analizzati in queste pagine che hanno ancora una ampia ricaduta sulla situazione presente, ma in particolare pare utile sottolineare la forte opposizione ai dazi, che si legge in queste pagine, anche se fino alla fase successiva alla seconda guerra mondiale le imposte doganali avevano caratterizzato da sempre l'economia mondiale¹⁸. L'evoluzione che vi era stata proprio a partire dalla metà del secolo scorso aveva indotto molti a ritenere che la sopravvivenza dei dazi dovesse essere il più possibile ridotta in particolare fra Stati che avevano acquisito un modello di produzione e di organizzazione statale simile. In realtà, gli avvenimenti di questi ultimi mesi e la nuova politica degli Stati Uniti¹⁹ ci induce a ritenere che

¹⁷ Cfr. sul tema quanto già analizzato in altra sede E. CATELANI, *Lobbying e decisione politica. La rappresentanza d'interessi*, Lettera AIC, 3/2024, in AA.VV., *Lettere AIC 2021-2024*, Editoriale scientifica, Napoli 2024, 365 ss.; ID., *Modelli di co-regolazione fra diritto interno e UE: l'influenza dei cittadini, delle associazioni, degli stakeholder*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2024, 219 ss. ed *ivi* gli Autori citati.

¹⁸ La prima forma di dazio si ha nell'antica Grecia dove si ricorda una tassa del 2% su importazioni ed esportazioni, e l'applicazione di tasse sui porti del Pireo. Il concetto di dazio, inteso come tassa sulle merci in transito o scambio, ha origini però ancora più antiche, risalenti alle prime forme di commercio organizzato.

¹⁹ Fra i tanti lavori scientifici usciti anche negli USA sul tema, cfr. A. Flaaen, A. Hortaçsu, F. Tintelnot, *The Production Relocation and Price Effects of US Trade Policy: The Case of Washing Machines*, in *American Economic Review*, vol. 110, no. 7, July 2020, 2103 ss.



l'impostazione veramente liberale ancora non sia stata pienamente recepita in uno Stato come gli Usa che fa del liberalismo, da sempre la propria bandiera. Il problema è che l'eccesso di nazionalismi e sovranismi sempre più ricorrenti²⁰, possa alterare un assetto con tanta difficoltà raggiunto e che ha consentito questo lungo periodo di pace sia all'interno dell'Europa, sia più in generale l'assenza di guerre mondiali. La cd. "guerra dei dazi" tornata in auge, mette in evidenza non solo la capacità di Einaudi e del movimento liberale di avere una visione dei problemi economici approfondita e moderna, ma anche il rischio che i ritorni storici possano mettere a rischio quelle conquiste di libertà e di democrazia con tanta difficoltà conquistate, grazie alla lungimiranza di quegli statisti che avevano una visione istituzionale ed economica organica e completa.

Profili economici che oggi sono ancor più legati non solo al contesto globale, in cui si svolgono i mercati, ma in particolare a quello europeo che nel 1944 non poteva certamente essere immaginato nelle forme di intervento diretto sull'economia come è la struttura attuale. Ciò nonostante, il miraggio di un'Europa unita, libera da guerre, non era soltanto l'idea che si era formata a Ventotene a partire dal 1941 quando Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, con il contributo di Eugenio Colorni, avevano elaborato il Manifesto di Ventotene, ma era anche un obiettivo liberale che si esplicita nel fascicolo 4 del Movimento liberale. Un'idea di Europa che parte da una visione economica comune, in cui i risvolti commerciali rappresentano l'asse portante dei futuri accordi e dell'assetto che si doveva creare fra gli Stati.

4. Einaudi un convinto europeista che metterebbe oggi in dubbio molte scelte europee

L'analisi della storia e degli avvenimenti della prima metà del secolo con le due guerre mondiali impone ad Einaudi innanzitutto di criticare molti falsi miti che avevano influenzato le valutazioni sulla causa della guerra, come il già richiamato "eccesso di produzione" che, secondo Einaudi, doveva essere visto più come un errore di produzione, che il libero mercato avrebbe potuto risolvere autonomamente senza interventi esterni ed ancor meno con guerre fra gli Stati. Il ribasso dei prezzi, conseguente a tali errori, avrebbe dovuto essere risolto dagli stessi produttori "eliminando a poco a poco gli impianti eccessivi col mutarne destinazione".

Ed anche qui l'insegnamento di Einaudi pare ancora attuale. Le soluzioni devono essere lasciate al libero commercio nel mercato mondiale, valorizzando la capacità del produttore di riconvertire le proprie aziende in rapporto alle esigenze sopravvenute, senza interventi che potessero alterare troppo il normale ordine economico²¹. Cosicché se allora la trasformazione

²⁰ Come disse lo stesso Einaudi in Assemblea costituente nella seduta del 7 settembre 1946 "La teoria dello stato a sovranità piena ci ha condotto alle due guerre moderne e continuerà a condurci ad altre guerre".

²¹ L'intervento dello Stato e dell'Europa in economia è sempre più esteso, talvolta con effetti positivi per le imprese e per i cittadini, ma talvolta alterando il sistema economico ed anche i diritti d'eguaglianza.



doveva essere fatta dall'industria bellica a quella industriale ed automobilistica, nel dibattito più recente la riconversione pare andare nel verso opposto²².

L'intensificarsi di guerre, sia armate che economiche, fra Stati, dove ora purtroppo siamo immersi e di cui non si comprendono i confini, non solo mette a repentaglio la vita stessa dei cittadini, là dove sono combattute militarmente, ma più in generale indebolisce il mercato e l'economia in ogni parte del mondo ed in particolare nei paesi più sviluppati economicamente. Prospettiva preoccupante non solo per il pericolo connesso al ritorno a politiche di "guerra", ma perché tale indirizzo non deriva soltanto dal contesto socio/politico mondiale, quanto, ed in misura significativa, per la scarsa capacità delle aziende di adattarsi velocemente e prevenire le nuove tecniche produttive²³, così come per le accelerazioni politiche che non sempre tengono conto del substrato economico di riferimento.

L'altra critica riguarda il contenuto stesso della produzione, perché, da liberale, Einaudi sostiene che ogni cittadino, italiano, tedesco o francese che sia, deve essere libero di produrre non cosa viene richiesto o, ancor peggio, imposto dallo Stato²⁴, quanto quello che ritiene utile e che può essere oggetto di un commercio vantaggioso economicamente. La dipendenza dell'economia dalla politica fa sì che i vantaggi economici non spettino ai migliori produttori "ma ai più abili nel procacciarsi influenze sul governo e sugli enti ed organi, nazionali e forestieri, incaricati di decidere intorno a quei nuovissimi affari di Stato". In tal modo non è lo stato a dominare l'economia, ma quegli uomini che riescono a governare i singoli rami economici "con un asservimento dello Stato ai gruppi industriali e finanziari plutocratici, monopolisti, decisi ad ottenere protezioni e favori a vantaggio proprio e a danno dell'interesse generale"²⁵.

Einaudi ritiene, in altre parole, che la pretesa dipendenza dell'economia dalla politica sia uno strumento per non privilegiare gli interessi comuni di tutti, ma solo per potenziare monopoli ed oligopoli con il rischio di contrapposizione fra Stati.

²² L'indirizzo che pare essere seguito dalla Germania (e non solo) in questo periodo sembra essere quello di reindirizzare l'industria automobilistica verso un'industria bellica, sia al fine di frenare quella recessione che è in atto da qualche anno e dall'altro per ridurre quel *gap* militare presente negli stati sconfitti nella seconda guerra mondiale. Su cui può leggersi gli studi fatti dall'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI). Più in generale sul tema cfr. C. GALLI, *La guerra in formule*, in *Filosofia politica*, 1/2025, 93 ss.

²³ Secondo Einaudi, esaurita la capacità del mercato di assorbire i beni primari, la produzione si sarebbe dovuta rivolgere alla produzione di beni secondari, perché "nessun limite necessario si intravede alla molteplicità dei beni domandati all'interno e all'esterno e che anzi il limite si sposta continuamente all'insù a mano che gli uomini diventano più abili, più istruiti, più operosi, meglio disposti dalla pace a allargare le loro aspirazioni", AA. VV., *Primi chiarimenti*, fasc. 4, 2.

²⁴ Nel secolo scorso "le transazioni commerciali, finanziarie e bancarie avevano, luogo senza interferenze ed all'insaputa dei governi. La interdipendenza della economia dalla politica significava al tempo stesso indipendenza della politica dalla economia",

²⁵ Così Einaudi nel quarto fascicolo, parte II.



Tutto ciò deve indurre a pensare quindi ad una “federazione economica fra gli Stati”, diversa da quella Società delle Nazioni che niente aveva potuto fare per evitare la guerra, così come la Lega ellenica, il Sacro Romano Impero, la Federazione americana del 1796, né la Santa Alleanza. E le ragioni dell’insuccesso erano individuate da Einaudi in tre cause principali che sono particolarmente significative nella comprensione dei limiti attuali anche dell’Unione europea, ossia:

“- perché non avevano entrate proprie, ma dipendevano dai contributi finanziari degli stati associati;

- perché non avevano un esercito proprio, ma dipendevano dai contingenti armati volontariamente inviati dagli stati alleati contro lo stato aggressore;

- perché non avevano un proprio corpo deliberante e una propria autorità esecutiva; ma dipendevano dal voto unanime degli stati associati”

Il primo limite è presente ancora nel contesto europeo mitigato dai forti finanziamenti degli Stati ed ora anche dalla partecipazione economica dell’Unione europea ad esigenze particolari, come è emerso con la *Next generation EU* che ha cambiato fortemente l’ottica dei finanziamenti e della partecipazione dell’Unione alla garanzia e tutela dei diritti sociali degli Stati.

Più delicato è il riferimento al secondo limite che aveva due prospettive diverse: da un lato Einaudi auspicava un esercito unico europeo, così da escludere un esercito dei singoli Stati affermando che “le forze armate federali non dovrebbero mai essere composte di contingenti statali, ma sarebbero reclutate individualmente, così come oggi accade per le forze armate nazionali”. Dall’altro, tuttavia, auspicava una riduzione significativa del complesso dei militari nel contesto europeo. Un tema questo irrisolto in tutti questi anni, anche grazie al mantenimento della pace che si è avuto e che non imponeva un intervento attivo sul tema, ma anzi ha indotto molti stati a ridurre le spese militari e ad eliminare anche la leva militare obbligatoria, che sicuramente costituiva un impegno finanziario significativo²⁶. Purtroppo, in questi ultimi anni il tema di un esercito comune ovvero di un ampliamento dei singoli eserciti nazionali si sta facendo sempre più pressante dopo l’invasione dell’Ucraina e su cui il dibattito è ancora aperto con posizioni anche molto distanti nei partiti presenti nel Parlamento europeo e comunque senza aver ancora trovato una linea comune fra gli Stati, indirizzandosi quindi, per

²⁶ Si tenga conto che la spesa aggregata per la “difesa nei membri dell’UE (UE-14) è diminuita rapidamente all’indomani della caduta del muro di Berlino, passando dal 2,6% del PIL nel 1989 all’1,8% del PIL nel 1998. In seguito, pur stabilizzandosi in miliardi di euro, la spesa ha continuato a diminuire in percentuale del PIL. Le cose sono iniziate a cambiare dopo il 2014, in seguito alle decisioni prese al Vertice NATO del Galles del 4-5 settembre 2014. In quella riunione, i membri della NATO si sono impegnati formalmente a raggiungere l’obiettivo di spesa per la difesa di almeno il 2% del PIL, confermando un impegno informale e meno fermo già assunto nel 2006”. Così C. COTTARELLI, L. VIRGADAMO, *Spesa per la difesa nell’UE*, in [Brief politico IEP@BU](#), 4.



ora, ad un incremento delle spese militari nazionali²⁷. Difficile dire quale sia la soluzione preferibile, ma a distanza di così tanti anni dalla formulazione di questo fascicolo del Movimento liberale, non possiamo non domandarci se la strada preferibile da percorrere sia davvero quella della creazione, anche (o solo), di quell'esercito europeo di cui parlava Einaudi.

Il terzo limite in parte è stato mitigato, visto che l'UE ha un corpo deliberante rappresentato dal Parlamento europeo che ha poteri non marginali di codecisione, anche se ancora molte delle decisioni sull'indirizzo politico sono espressione del Consiglio europeo che adotta le proprie decisioni talvolta a maggioranza qualificata ma spesso all'unanimità, in particolare in settori considerati sensibili dagli Stati membri, come la politica estera e di sicurezza comune, la cittadinanza dell'UE, l'adesione di nuovi Stati membri, alcune materie relative a giustizia e affari interni, in materia di imposizione fiscale, armonizzazione della legislazione nazionale sulla sicurezza sociale e protezione sociale, e per alcune questioni finanziarie dell'UE. Profili quindi di ampia portata nella vita degli Stati che confermano come ancora oggi i dubbi che Luigi Einaudi aveva prospettato nel 1944 siano ancora attuali e non superati con conseguenti limiti alla vitalità dell'UE.

In definitiva si può affermare che tutti e tre questi limiti più o meno non siano stati pienamente risolti nell'attuale assetto dell'Unione europea su cui da tempo le forze politiche stanno ragionando, ma con una difficoltà a superare l'impostazione sostanzialmente nazionalistica della maggior parte degli Stati che la compongono e che costituisce da sempre un limite per un'evoluzione federale dell'UE, per quanto attiene al profilo fiscale e alle modalità di decisione degli organi.

L'obiettivo a cui puntava Einaudi in questo fascicolo era molto ampio, perché accanto ai rilievi ora richiamati in ordine al profilo, fiscale, militare ed istituzionale per le decisioni da adottare, ipotizzava anche una federazione economica fra gli Stati ai fini degli scambi commerciali, una disciplina dei trasporti, della circolazione dei privati e delle merci ed infine un regolamento della moneta. Proprio a tale riguardo la lungimiranza di Einaudi è particolarmente significativa anticipando quello che poi diventerà l'Euro, in quanto riteneva che l'unità monetaria dovesse implicare necessariamente la rinuncia dei singoli stati all'emissione di cartamoneta, proprio per garantire loro la stabilità economica. Ma non si limitava agli aspetti economici, andando poi a trattare anche i profili connessi alla difesa comune degli Stati europei, non certo potendo immaginare una nuova guerra proprio all'interno del territorio europeo.

²⁷ Non chiarissimo risulta poi l'impegno assunto dai vari Stati europei per le spese di riarmamento negli accordi NATO, ma in ogni caso il 23 giugno 2025 il Consiglio ha adottato un regolamento che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE). SAFE fornirà prestiti per un valore fino a 150 miliardi di euro per aiutare gli Stati membri dell'UE ad aumentare rapidamente e in modo significativo gli investimenti nel settore della difesa mediante appalti comuni ed ha dato mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sul programma per l'industria europea della difesa (EDIP). Attraverso il programma l'UE fornirà 1,5 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni entro il 31 dicembre 2027.



5. Il problema della stampa quotidiana

L'incipit del fascicolo 5 è significativo: "Uno dei più gravi problemi della vita pubblica è oggi quello della stampa quotidiana". Si stava uscendo da un ventennio di totalitarismo dove la libertà di stampa era stata annientata, così come ogni tipo di libertà di espressione. Si doveva ricostruire una sensibilità dell'opinione pubblica, sia in ordine alla possibilità di esprimere liberamente il proprio pensiero, ma anche alla libertà di informare e di acquisire informazioni. Ciò presupponeva di tornare indietro di un ventennio, quando i quotidiani nazionali italiani avevano un'autorevolezza da essere considerati fra i migliori nel contesto europeo, sia da un punto di vista della qualità dell'informazione, sia per le modalità con cui gli articoli erano predisposti, così da conquistare "una posizione morale tra le più alte nel giornalismo mondiale".

E per raggiungere tale obiettivo occorre innanzitutto l'esistenza di una stampa libera.

Una stampa quindi che non poteva essere di proprietà dello Stato, neppure di società connesse all'IRI e, qualora tale evenienza si fosse verificata, l'unica soluzione sarebbe stata la vendita del quotidiano, perché lo Stato ha come suo unico strumento di comunicazione la *Gazzetta Ufficiale*. I sindacati avrebbero potuto avere un proprio giornale quotidiano, ma i propri interessi si sarebbero dovuti palesare. Quegli interessi particolari "diventano pericolosi alla cosa pubblica solo quando non siano palesi e si ammantino col mentito apertamente paludamento dell'interesse generale".

La stampa privata, che doveva essere per principio libera, non doveva essere condizionata da interessi economici particolari, ossia non si doveva verificare quello che oggi chiameremmo "conflitto d'interessi". Il timore che emerge dal pensiero di Einaudi è connesso alla capacità del direttore del giornale e dei suoi redattori di essere pienamente liberi e non condizionati dai detentori della proprietà del quotidiano. Spesso dietro al giornale erano presenti (ma lo sono anche oggi) interessi economici ingenti tali da poter influire sulla direzione e quindi sul tipo e sulle modalità di diffusione delle notizie, alterando o distorcendo la realtà.

Einaudi anche in questo fascicolo esprime la sua contrarietà ad influenze plutocratiche, come si era espresso nell'analisi economica del fascicolo 3, ed esprime di conseguenza la sua aversità verso proprietà di quotidiani che abbiano vantaggi o privilegi particolari da raggiungere, così da svolgere attività indirizzate a "propugnare provvedimenti legislativi favorevoli a questo o a quell'interesse economico". Il giornale non deve essere sospettato di asservimento ad interessi particolari, a rischio, si dice, di subire l'espropriazione.

La storia italiana sulla legislazione in tema di "conflitto d'interessi" è lunga ed articolata²⁸, e, nonostante i molti interventi normativi in materia è difficile affermare se i timori prospettati

²⁸ Si pensi, solo per il periodo più recente, alla c.d. legge Gasparri n. 215/2004 e all'istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) su cui cfr. A.I. NICOTRA, [Il conflitto di interessi come declinazione del](#)



da Einaudi siano stati davvero superati o se invece la stampa e l'informazione sia ancor più nelle mani di pochi interessi che influenzano la stessa formazione del pensiero dei cittadini. Il dibattito che ormai da tempo si è sviluppato sul tema della disinformazione, eccesso d'informazione o infodemia, delle *fake news*, *hate speech* ne sono un esempio.

Un tema che qui non può certamente essere analizzato, ma ancora una volta si ha la conferma che l'analisi elaborata da Einaudi e la scelta delle tematiche, che il movimento liberale ha fatto in questi documenti, sia espressione di una grande lungimiranza del pensiero dello Statista.

Nello stesso tempo emerge anche la pervasività di questi temi che rimangono intramontabili. Il problema della libertà di stampa quotidiana che allora pareva essenziale per garantire la libertà d'informazione si è tramutata, con il web ed i social, in eccesso d'informazione o nella più totale disinformazione, con la conseguente difficoltà del comune cittadino di poter comprendere la realtà, con un aggravio di problemi che la legislazione nazionale da sola non è in grado di risolvere²⁹.

6. Einaudi in Assemblea costituente

Il lavoro svolto da Einaudi per il Movimento liberale ha consentito la formazione di un pensiero comune all'interno di quell'area politica, già ampiamente presente nel periodo pre-fascista, ma che ha avuto un ruolo significativo anche nei lavori del Ministero per la Costituente, nella Commissione Forti ed, infine, all'interno dell'Assemblea costituente.

Einaudi, come si è detto, fu prima nominato Governatore della Banca d'Italia e poi Ministro del bilancio, influenzando significativamente il formarsi del pensiero economico dell'epoca, ma non marginale fu anche la sua influenza all'interno dei lavori della Costituente³⁰, dove fu eletto nelle liste dell'Unione democratica nazionale di cui faceva parte anche il partito liberale, con esponenti che hanno avuto sicuramente una grande rilevanza nelle scelte fatte all'interno dell'Assemblea costituente, da Bonomi a Orlando, da Ruini a Nitti, da Paratore a Benedetto

[principio costituzionale d'imparzialità](#), in [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), vol. V, [Collana di Consulta OnLine](#), 2020, 285 ss.

²⁹ Si tratta questo di un tema ampiamente studiato dalla dottrina costituzionalistica, dai filosofi del diritto e più in generale dalla sociologia. Si rinvia a quanto già analizzato in E. CATELANI, [Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica?](#), in [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), vol. I, [Collana di Consulta OnLine](#), 2020, 189 ss. e L. SCAFFARDI, [Internet fra auto-limitazione e controllo pubblico](#), in [Rivista AIC](#), 4/2023, 355 ss.; G. VIGEVANI, M. BASSINI, [Primi appunti su fake news e dintorni](#), in [MediaLaws](#), 2017, 11 ss.; T.E. FROSINI, [No news is fake news](#), in [Diritto pubblico comparato europeo](#), 2017, 5 ss.; G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, [Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news](#), Egea, Milano, 2017.

³⁰ Cfr. L. Tedesco (a cura di), [Luigi Einaudi e la Costituente](#). IBL Libri, Torino, 2020.



Croce. Quest'ultimo più di ogni altro ha segnato il pensiero scientifico e politico di Einaudi e che gli fu da guida da un punto di vista politico³¹.

Si dice che inizialmente Einaudi fosse contrario all'idea stessa dell'Assemblea costituente, ma da persona capace anche di rivedere i suoi indirizzi e le sue idee, successivamente ravvisò nei dibattiti a cui aveva partecipato, con intensa passione civile, non soltanto la prova di maturità della rinascenza democrazia italiana, ma anche l'efficacia del contrasto, che nel suo pensiero costituiva il fattore creativo della dialettica politica, non meno che del conflitto sociale e della competizione in economia. Negli interventi alla Consulta nazionale e alla Costituente, Einaudi si occupò di temi istituzionali (sistema elettorale, bicameralismo, autonomie locali), economici e sociali (sistema tributario, sistema monetario internazionale, pianificazione, monopoli, istruzione), internazionali (l'europeismo e la pace).

Fra i tanti temi affrontati da Einaudi in seno all'Assemblea costituente, può essere utile soffermarsi su tre profili: il regionalismo; il mantenimento o meno della figura dei senatori a vita; il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema istituzionale italiano, che deve essere analizzato tenendo conto della sua interpretazione delle norme costituzionali durante la sua presidenza.

La selezione di questi tre campi d'indagine si fonda principalmente nel fatto che ancora oggi sono al centro della discussione delle riforme e del nuovo assetto istituzionale, cosicché la lettura che ci viene data dei suoi interventi può consentire di comprendere meglio alcuni dei profili in discussione nella fase attuale. In altre parole, può essere utile tener conto del dibattito storico che fin da allora fu fatto su questi temi, sia pur con presupposti economici, politici e sociali molto diversi.

Einaudi su queste tematiche non ha una posizione granitica, ma un'idea che si evolve nel tempo. E questo aspetto non deve essere percepito come incertezza della posizione istituzionale di Einaudi, ma anzi occorre valorizzare la sua capacità di ascoltare posizioni diverse dalla propria, in una fase in cui occorre creare qualcosa di nuovo, senza il sostegno di istituti già conosciuti e sperimentati, e proprio dalla rielaborazione delle diverse idee altrui ne è derivato un cambiamento d'indirizzo.

Il primo aspetto su cui è utile soffermarsi è quello del regionalismo. Il dibattito in Assemblea costituente, ma anche prima di essa, sulla possibile introduzione di tale nuova forma di Stato è stata oggetto di valutazione da parte dei partiti di allora non sempre in modo costante. Si può dire che non conoscendo i possibili effetti di un regionalismo nel nuovo stato, molti erano titubanti e con posizioni non sempre lineari. I partiti di area marxista erano contrari all'inserimento di un regionalismo, il partito d'azione era invece favorevole ad un ampliamento

³¹ Lo stretto rapporto fra i due maggiori esponenti dell'Italia liberale di quella fase storica si può desumere in modo significativo in LUIGI EINAUDI, BENEDETTO CROCE, *Carteggio (1902 – 1953)*, a cura di Luigi Firpo, Torino 1988, Fondazione Luigi Einaudi, Studi, 27.



fino ad ipotizzare anche una forma di federalismo, a differenza della Democrazia cristiana che viceversa ipotizzava l'introduzione di un sistema regionale.

Il partito liberale era, almeno pregiudizialmente, contrario ad un regionalismo, ma l'essenzialità del riconoscimento delle regioni speciali, con particolare riguardo alla situazione della Sicilia e della Valle d'Aosta, costituirono una spinta, anche per questo partito, verso l'opzione regionalista, che fu sposata formalmente all'interno del Comitato nazionale del PLI nel novembre del 1944, in cui si affermò che una "nuova organizzazione dello Stato su basi regionali" avrebbe assicurato "lo sviluppo delle attività materiali e spirituali di tutte le regioni italiane", nonché al fine di dare una soluzione "ai problemi del Mezzogiorno"³².

Einaudi fu sicuramente un "regionalista *sui generis*"³³, nel senso che ipotizzava la possibilità di attribuire alle regioni anche competenze esclusive, ma con la precisazione della necessità di ipotizzare paletti invalicabili in determinati settori essenziali per l'unità dello Stato quale la materia del credito, dell'assicurazione e del risparmio che appunto non potevano essere attribuiti alle regioni e dovevano rimanere integralmente in capo allo Stato. Ma Einaudi era anche vicino alle soluzioni espresse da Aldo Bozzi, che, a sua volta, aveva un'idea che può essere definita fantasiosa, ma non troppo alla luce dell'evoluzione attuale, in quanto proponeva una "regione facoltativa" nel senso che poteva essere ad essa attribuita anche una "potestà legislativa primaria ma da attivare solo su eventuale richiesta delle province interessate e previa approvazione da parte delle camere riunite una specie di intesa". Una soluzione che pare avvicinarsi molto a quella del regionalismo differenziato.

Un'idea che proviene dalla constatazione della varietà degli interessi regionali e dei settori di intervento che nel corso degli anni sarebbero inevitabilmente cresciuti.

Comunque, lo stesso Einaudi a partire dall'aprile 1944 nei lineamenti di un programma liberale, invoca un'autorità locale, regionale o municipale, "la quale, nell'ambito delle attribuzioni definite dalla legge nazionale, possa dare a se stessa quelle leggi particolari che rispondono alle variabilissime esigenze locali".

Aveva come idea un collegio, ossia una circoscrizione da 50 a 100.000 abitanti, naturale e storica che potesse essere il nucleo di certi servizi comuni e, diceva sempre Einaudi, "il collegio e la regione dovranno amministrarsi da sé, formarsi propri governanti elettivi, liberi di gestire le faccende proprie del comune, del collegio e della provincia, liberi di scegliere i propri

³² Come si ricava da E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Neri Pozza, Vicenza, 1.964,214, dove fra l'altro si precisa che questo indirizzo fosse maturato proprio in relazione alla necessità di concedere l'autonomia alla Sicilia.

³³ Einaudi era comunque fortemente ostile nei confronti dello Stato centralizzato per motivi che possono desumersi non solo dai richiami alla tradizione anglosassone, ma anche all'esperienza italiana risorgimentale e che può leggersi in R. RUFFINI, *Luigi Einaudi nella ricostruzione dello Stato democratico*, in Istituto per la storia del movimento liberale (a cura di), *Luigi Einaudi nel centenario della nascita*, Arnaldo Forni, Bologna 1976, 129 ss.



funzionari e dipendenti, nel modo e con le garanzie che essi medesimi, legislatori sovrani nel loro campo, vorranno stabilire”³⁴.

Le materie che interessavano le aggregazioni locali e regionali non dovevano attendere l’approvazione del governo centrale, ma gli stessi consigli comunali e regionali avrebbero dovuto avere la possibilità di legiferare “con pienezza d’autorità uguale a quella dei parlamenti nazionali”. Ipotizzava quindi un’autonomia legislativa anche dei comuni.

In definitiva aveva un’idea forte di autonomia degli enti locali, ma avendo ben presente che alcune competenze dovessero in ogni caso rimanere in capo allo Stato.

Il dubbio maggiore che manifestava tuttavia Einaudi in seno all’Assemblea costituente era rappresentato dalle modalità di composizione del Senato, dopo che era stata superata l’incertezza in ordine alla previsione di un monocameralismo. Einaudi aderì all’ordine del giorno Bozzi in ordine al mantenimento di un Senato³⁵, ossia il mantenimento di una seconda Camera che avrebbe dovuto essere prevalentemente composta da rappresentanti regionali e solo marginalmente da rappresentanti di categorie produttive³⁶. Sappiamo bene come questa soluzione sia stata ampiamente superata durante i lavori della Sottocommissione prima e dell’Assemblea dopo, ma il dibattito in cui si inserì il pensiero di Einaudi, riguardava la *ratio* di questa seconda Camera che durante il periodo regio non aveva assunto una propria autonomia e capacità d’influenza propria, sempre in una posizione di subordinazione rispetto alla Camera dei deputati, quale organo rappresentativo diretto del popolo.

Il secondo aspetto che merita attenzione attiene alla nomina dei Senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica. Si tratta di una figura istituzionale recentemente messa in discussione e su cui è intervenuto il disegno di legge costituzionale per l’introduzione del premierato che, fra le altre cose, ne prevede la soppressione, per la marginalità del ruolo, ma, più che altro, per evitare interferenze politiche da parte di soggetti che non hanno una legittimazione democratica, ma che in passato hanno influito sull’assetto istituzionale del Paese.

All’interno dei lavori dell’Assemblea costituente la posizione di Einaudi, ancora una volta, non è sempre stata univoca, ritenendo che il mantenimento di questa figura, con numeri ridotti di nominati, poteva rappresentare un’utile prassi del passato, tenendo conto del fatto che anche se la nomina era presidenziale, di fatto poi potesse essere governativa. Durante i lavori della Seconda sottocommissione, facendo riferimento alla sua esperienza di senatore fra il

³⁴ L. EINAUDI, *Via il Prefetto!, Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, 1944, che ora può leggersi anche in Luijieinaudi.it.

³⁵ Nella seduta del 7 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

³⁶ “Nella seconda camera non si vuole una rappresentanza casuale fortuita delle varie regioni o professioni, bensì una rappresentanza istituzionale organica, per la quale rappresentanti delle diverse categorie sociali e regionali abbiano un loro peso e una loro efficienza politica predeterminata”. Così Einaudi nella seduta della seconda Sottocommissione di martedì 24 settembre 1946.



1919 ed il 1922³⁷ ci tenne a precisare che la sua nomina nel Senato Regio non fu mai percepita come espressione della volontà dello stesso sovrano, quanto invece del Presidente del consiglio “che era un’emanazione della Camera dei deputati, e la Camera dei deputati a sua volta era emanazione degli elettori”³⁸. Nel raccontare poi un aneddoto sul suo unico incontro con il sovrano in occasione della sua nomina come componente del Senato regio, Einaudi ricordò il suo colloquio con il re che iniziò subito con l’uso del dialetto, affrontando profili di carattere storico e nel dipanarsi della loro conversazione riferì che si dimenticò anche di ringraziarlo per la nomina, volendo così sottolineare che non aveva percepito tale incarico come proveniente dallo stesso sovrano. Ciò nonostante, non escludeva l’inserimento in Costituzione dei senatori di nomina presidenziale “dal momento che il passato esercita sempre un’influenza sul presente: innegabilmente si è figli del passato e non si può rinunciare alle tradizioni”, e quindi la *ratio* di tale norma costituzionale doveva essere vista solo come un retaggio del passato e non gli pareva contrario al nuovo assetto che “qualche senatore rappresentasse le tradizioni del passato”.

Posizione questa ribadita durante la seduta di martedì 24 settembre 1946 nella seconda sottocommissione della commissione dei 75, in cui Einaudi non esclude completamente la nomina dei senatori a vita, ma dice anche che dovrebbero essere un numero fisso e non variabile a beneplacito del capo dello Stato e, per via indiretta, del Presidente del consiglio, dando quasi per scontato che tale nomina, qualora fosse stata prevista in Costituzione, sarebbe spettata solo formalmente al capo dello Stato, ma sostanzialmente al Presidente del consiglio³⁹.

In realtà risulta anomalo poi che nel momento in cui, in qualità di Presidente della Repubblica ha dovuto svolgere tale funzione di nomina e, nonostante che il Presidente del consiglio De Gasperi avesse tentato di indirizzare personalmente la nomina di tali senatori, in particolare dopo il rifiuto operato da Toscanini alla nomina di senatore a vita, Einaudi ritenne di poter esercitare tale prerogativa in continuità con quelle fatte in precedenza del re, affermando che tali scelte dovessero essere mosse da ragioni dello stesso Presidente della

³⁷ Per una ricostruzione della nomina di Einaudi a Senatore del regno cfr. G. SPADOLINI, *Padri della Repubblica*, nella riedizione C. Ceccuti (a cura di), Passigli, Firenze, 1998, 51 ss.

³⁸ Come può leggersi nella seduta del 24 settembre 1946 seconda sottocommissione, resoconto sommario, ora anche in L. Tedesco (a cura di), *Luigi Einaudi e la Costituente*, cit., 47 ss. La sua esperienza, come Senatore del Regno ed uno dei pochi presente poi in Assemblea costituente, poteva essere utile per delineare gli aspetti positivi ma anche negativi del passato. Per questo affermò che il nuovo Senato potesse tener conto della precedente esperienza, pensando “che non sarebbe un male, né cosa contraria all’interesse comune se nella nuova seconda Camera qualche senatore rappresentasse le tradizioni del passato”.

³⁹ Riteneva, infatti, che la nomina a vita presentasse alcuni vantaggi “perché colui che viene così nominato, in quanto si sente al coperto del pericolo di non essere più gradito, finisce quasi sempre con l’assumere un notevole grado di indipendenza morale” (...) “in ogni modo essi dovrebbero essere persone di indiscusso, altissimo valore, risultante da titoli accertabili”.



Repubblica, in modo autonomo dalle indicazioni governative. De Gasperi invece, aveva cercato di sottrarre il Presidente della Repubblica da interferenze politiche, non si sa bene se per assumersi direttamente il potere di nomina o per affidarlo allo stesso Senato.

In ogni caso la consuetudine di considerare tale procedimento di nomina come una prerogativa del Presidente della Repubblica si è mantenuta dal 1948⁴⁰ ad oggi, che poteva avere un senso, seguendo il pensiero di Einaudi, proprio per il carattere limitato, estremamente ridotto di questi senatori, a differenza delle nomine che venivano fatte per la formazione del Senato Regio. Un retaggio del passato, una tradizione che si è mantenuta in Costituzione come un ricordo di una fase precedente, che forse dopo quasi ottant'anni ne è venuto davvero meno il fondamento, consentendo di affermare che quel passato è ormai concluso.

In realtà, nel recente passato la presenza dei senatori a vita ha assunto un ruolo politico significativo, quando i numeri della maggioranza di governo erano estremamente ridotti. Si è visto infatti che anche con tali nomine è possibile incidere sull'assetto politico contingente, salvando maggioranze "traballanti", ma determinando così anche un'alterazione dei rapporti di forza politici fra i partiti all'interno dello stesso Senato. Questo è avvenuto in particolare negli anni 2006-2008 tanto che il Presidente della Repubblica Napolitano, dinanzi a ripetuti voti di fiducia, in cui il voto dei senatori a vita fu determinante per evitare la sfiducia o comunque per approvare la legge di bilancio, impose al Presidente del consiglio pro tempore, Romano Prodi, una verifica dei numeri della propria maggioranza, proprio per garantire la persistenza dei presupposti della fiducia di quel governo, indipendentemente dal voto dei senatori a vita⁴¹. Queste circostanze, dovrebbero ulteriormente confermare che le ragioni storiche, che hanno indotto i Costituenti ad inserire tale figura istituzionale, abbia perso ora la sua ragion d'essere, salvo che non si voglia individuare altre e diverse motivazioni che possano giustificare tali nomine, che comunque possono sempre interferire sulla forma di governo parlamentare.

⁴⁰ Fu proprio uno spirito contro-maggioritario, cioè di raffreddamento e alternativa della legittimazione elettorale, a spingere la Costituente ad «assicurare al Senato il concorso di personalità eminenti» (così Ambrosini) che era bene rimanessero estranee alle competizioni politiche ma che portassero la loro esperienza, il loro valore, la loro capacità a «lume e decoro dell'Assemblea» (così Porzio).

⁴¹ Per un'analisi dei problemi politici connessi ai voti espressi dai senatori a vita sui voti di fiducia cfr. N. MACCABIANI, *Il ruolo del Presidente della repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro-sinistra e di centro-destra durante la XV e la XVI legislatura*, in [Rivista Aic](#), 1/2011. Per una ricostruzione storica dell'attività svolta dai vari senatori a vita nel corso dell'Italia repubblicana vedasi P. ARMAROLI, *"I senatori a vita visti da vicino". Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, La vela, Lucca, 2023 e la successiva recensione di N. LUPO, *Un bel ritratto di tutti i senatori a vita dell'Italia repubblicana, tra cronaca istituzionale, storia parlamentare e diritto costituzionale*, in [Nomos](#), 2/2023.



7. Einaudi Presidente della Repubblica

In Assemblea costituente Einaudi affrontò il tema del ruolo del presidente della Repubblica nel momento in cui si iniziò a discutere il tema della forma di governo, contrapponendo il sistema parlamentare a quello presidenziale e, pur essendo contrario all'introduzione in Italia di un sistema presidenziale, ricostruì anche la tendenza delle varie forme di governo di avvicinarsi l'una rispetto all'altra⁴².

In ogni caso, la sua contrarietà alla forma di governo presidenziale, lo indirizzava verso un parlamentarismo che in ogni caso vedesse un presidente della repubblica garante dell'unità nazionale e della costituzione, con poteri limitati ma sufficienti a garantire stabilità e continuità istituzionale. Sicuramente il contributo di Einaudi alla definizione del ruolo del presidente della repubblica fu dato dalle prassi che ha inaugurato con la sua presidenza e dai suoi scritti che hanno lasciato un segno postumo rilevante del suo pensiero. Proprio dalla lettura dei suoi contributi successivi si comprendono le ragioni dei suoi comportamenti, rappresentando una chiave di lettura essenziale per l'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato. Un ruolo che sicuramente costituiva una novità nella storia istituzionale italiana ed Einaudi, con le sue caratteristiche caratteriali e di formazione tecnico/scientifica, ha sicuramente inciso sulla creazione di molte consuetudini costituzionali e sugli indirizzi interpretativi che poi alcuni presidenti della repubblica hanno voluto seguire, mentre altri hanno disatteso con indirizzi anche molto diversi⁴³. Le norme costituzionali che definiscono le funzioni del Capo dello Stato in gran parte hanno un contenuto sommario, rinviando la loro esplicitazione alle modalità attraverso cui i vari presidenti avrebbero inteso integrare tali vuoti normativi. Cosicché, in alcuni casi le prassi ripetute si sono velocemente trasformate in consuetudini costituzionali, acquisendo così un loro valore giuridico costituzionale stabile che i successivi presidenti non hanno potuto disattendere, mentre con riguardo ad altri comportamenti la formazione di consuetudini è avvenuta in modo più lento, modificando prassi iniziali⁴⁴.

⁴² Seduta del 4 settembre 1946, dove confronta il ruolo del Presidente negli USA con la nomina del Primo Ministro in Inghilterra e non appunto con quello del Presidente della Repubblica che doveva essere disciplinato nella nuova costituzione.

⁴³ Come disse Pietro Calamandrei «La Repubblica è una realtà che ogni giorno si consolida; indietro non si torna. La forma repubblicana, le istituzioni repubblicane, che sono la prima condizione giuridica del rinnovamento sociale, si rafforzano ogni giorno e diventano costume». Di quel «costume repubblicano» e del «senso di serietà e di composta dignità» impresso alla vita pubblica, continuava Calamandrei, Einaudi era stato l'ispiratore e l'esempio, nel corso di sette anni «durante i quali egli ha saputo reggere e rafforzare con esemplare equilibrio i destini ancora vacillanti della giovane Repubblica», *Orazione pronunciata dal Prof. On. Piero Calamandrei*, 2 giugno 1955, in *Resistenza e Repubblica*, a cura dell'Amministrazione provinciale di Forlì, 1975, 15-16.

⁴⁴ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2018, 1 ss.



La presidenza Einaudi è stata da alcuni, specialmente all'inizio, definita come una presidenza notarile⁴⁵, sulla linea dell'interpretazione del ruolo del presidente della Repubblica come potere neutro, non valorizzando vari interventi particolarmente incisivi sulla forma di governo. La sua presidenza infatti si ricorda per la sua incisività sostanziale, all'interno di un'apparenza di estraneità dalle decisioni, cosicché, anche se non interveniva con atti formali sugli altri organi costituzionali e non andava fuori dalle competenze espressamente assegnate, riusciva ad indirizzarli, attraverso una sorta di "consulenza informale"⁴⁶, privilegiando il "canale privato" a quello pubblico, per non esternare il proprio pensiero, se non nei pochi casi di messaggio alle Camere all'interno del potere di rinvio delle leggi.

Un'interpretazione del proprio ruolo prevalentemente "tecnico" e "neutrale" viene data dallo stesso Einaudi con riguardo ai poteri del governo e del Presidente del consiglio dei ministri, ma anche rispetto al parlamento ed alla sua maggioranza, cosicché nella stessa prefazione a *Lo scrittoio del Presidente* precisa che "non essendo mio ufficio influire sulla politica del governo, le mere inchieste che avessi compiuto in proposito mi sarebbero parse usurpazioni di poteri altrui". E proprio questa premessa consente poi ad Einaudi di giustificare le sue scelte ed i suoi interventi nel settennato attraverso la ricostruzione dei tanti documenti, decisioni, scambi epistolari dai quali si può desumere il fondamento di ogni decisione.

Durante la prima fase del suo mandato presidenziale Einaudi fu l'unico garante della Costituzione, in assenza, fino al 1956, della Corte costituzionale, innanzitutto affermando e delimitando le sue prerogative, che altre istituzioni cercavano di sottrargli. Già si è fatto cenno alla rilettura, come Presidente della Repubblica, del suo potere di nomina dei senatori a vita⁴⁷, che assume un'applicazione diversa rispetto a quanto aveva ipotizzato durante i lavori dell'Assemblea costituente. Dopo che Einaudi ebbe il rifiuto di Benedetto Croce⁴⁸ e poi di Toscanini alla nomina di senatore a vita, De Gasperi cercò di sottomettere al proprio controllo il relativo potere di nomina. Spostamento che si cercò di realizzare anche per la nomina dei giudici costituzionali che il governo avrebbe voluto attribuire al Ministro di grazia e giustizia⁴⁹. Per entrambe le sottrazioni di potere al presidente della repubblica, Einaudi si ribellò ed il

⁴⁵ Cfr. in particolare T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, Barbera 1950; E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, 93 ss. ed ora ribadita anche da A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit. 45.

⁴⁶ Così M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano 1986, 8.

⁴⁷ Vedi *supra* § precedente.

⁴⁸ Più volte Einaudi tentò di convincere il suo mentore ad accettare la nomina, ma Croce fermamente rifiutò più volte su cui ancora si rinvia al contributo di M. CASSANDRO, *Croce ed Einaudi: due vite parallele*, cit.

⁴⁹ Fu votato anche un emendamento che spostava la nomina dei giudici costituzionali al Ministero di grazia e giustizia, si disse, "per spolicizzare la scelta che sarebbe avvenuta solo per motivi tecnici", così da rendere il potere del presidente meramente formale. Einaudi non intendeva accettare questa interpretazione che alterava la stessa volontà dei costituenti e in modo fermo indusse poi la DC a tornare indietro sul contenuto dell'emendamento, così da attribuire definitivamente al solo potere presidenziale tali nomine.



governo dovette fare marcia indietro. Tale indirizzo presidenziale trovava fondamento non certo nella volontà di interferire sulle scelte politiche del governo, ma solo di preservare il ruolo di garante della Costituzione del presidente che poi svolse in maniera puntuale, difendendo fin dall'inizio le prerogative dell'istituzione che ricopriva, che difficilmente in assenza di una posizione ferma in quella prima fase, sarebbero poi state messe in discussione dai successivi presidenti.

Ma il ruolo di garante della costituzione si manifestò anche nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi prima della promulgazione⁵⁰, sia con riguardo al controllo sulla copertura finanziaria, che costituisce ormai una prassi consolidata del potere di rinvio del presidente, ma che allora costituiva sicuramente una novità, in quanto si metteva in discussione la centralità del potere legislativo del Parlamento. D'altra parte, i ruoli precedentemente ricoperti di carattere economico/finanziario non potevano essere dimenticati nell'esercizio della nuova funzione ed il Presidente Einaudi cercò sempre di sottolineare la necessità di ridurre le spese pubbliche⁵¹.

Ma il suo potere di controllo e di freno si esercitò in particolare sul governo in fase di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi, non tanto e non solo nella fase finale dell'autorizzazione quando il disegno di legge era ormai elaborato in tutte le sue parti e pronto per l'invio alle camere, ma in una fase anteriore con un metodo che ora qualificheremo di *moral suasion*, al fine di evitare frizioni all'interno dell'esecutivo, ma in particolare per evitare strumentalizzazioni politiche, con il fine di suggerire gli adeguati correttivi in uno spirito di cordiale cooperazione e di prospettazione di interpretazioni diverse che provenivano anche dalle sue conoscenze in materia economica e più in generale di funzionamento dell'amministrazione. Come scrive nella prefazione allo *Scrittoio del Presidente*

⁵⁰ L'uso del potere di rinvio alle camere in fase di promulgazione è stato estremamente ridotto tanto che solo in quattro occasioni vi è stato il rinvio alle camere e i primi due casi nel 1949 e 1950 erano motivati dal fatto che i disegni di legge prevedevano aumenti di spesa senza copertura finanziaria, inaugurando così quella motivazione di rinvio più frequentemente utilizzata dai successivi presidenti.

⁵¹ Einaudi esplicita questa sua convinzione in una lettera al ministro del Tesoro Pella del 13 dicembre 1948 ed ora contenuta ne *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 207, dove si afferma che "in una situazione di bilancio, come l'attuale, di grave disavanzo, la mente sembra altrettanto spontaneamente rivolgersi al compito ansioso di riconquistare il pareggio, condizione prima di progresso economico del paese e di salvezza della lira", concludendo comunque in senso dubitativo tale missiva, lasciando allo stesso ministro del Tesoro di considerare se gli stessi dubbi e quesiti "meritano di essere tenuti presenti nell'assolvimento dei compiti che la costituzione affida all'opera concorde di tutti i poteri dello Stato".

I messaggi di rinvio alle Camere per violazione dell'art. 81 u.c. sono riportati sempre ne *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 208 ss. dove si constata la varietà e la complessità delle motivazioni che trovino fondamento nell'art. 81 cost., rispetto alla possibile violazione di altre norme costituzionali. Molto più succinte le prime, molto più articolate le motivazioni che trovino fondamento in altri principi costituzionali (art. 97, per quanto riguarda i concorsi pubblici o nel secondo caso sul sistema dei compensi in alcune amministrazioni cfr. [il sito istituzionale della Camera dei deputati](#)).



“le osservazioni da me trasmesse a proposito dei disegni di legge di iniziativa governativa non hanno avuto mai, anche quando il tono può apparire vivace, indole di critica, sibbene di cordiale cooperazione o di riflessioni comunicate da chi, anche per ragioni di età, poteva essere considerato un anziano meritevole di essere ascoltato”.

Ritiene che il compito del Presidente della Repubblica sia quello di prevenire l’approvazione di leggi non adeguate costituzionalmente⁵². Una valutazione del “merito costituzionale” quello affidato alla presidenza della Repubblica, che poi gli altri suoi successori eserciteranno in modo più pregnante ed articolato⁵³. Questa tendenza a valorizzare il controllo preventivo e di collaborazione con il governo è stata poi utilizzata e valorizzata ampiamente da Napolitano e da Mattarella, in particolare con riguardo all’autorizzazione della presentazione dei decreti-legge alle camere, atti sui quali i tempi di decisione per il Presidente della Repubblica sono ancor più ridotti e, solo con un intervento preventivo, il potere di controllo può essere più ampiamente esercitato.

8. La Presidenza Einaudi fra consuetudini e prassi costituzionali

Come si è cercato di introdurre nel paragrafo precedente Einaudi ha avuto l’onere e l’onore di dare attuazione ed interpretare le norme costituzionali che riguardavano i poteri presidenziali propri e nei rapporti con gli altri organi costituzionali. Un ruolo interpretativo ed attuativo che spesso ha condiviso con De Gasperi, visto che vi era piena assonanza fra i due statisti, nonostante che inizialmente Einaudi non fosse “la prima scelta” del maggior esponente della Democrazia cristiana e Presidente del consiglio in carica, che, come noto, avrebbe preferito Carlo Sforza⁵⁴. Ma superato il momento iniziale il sostegno reciproco fu sempre saldo.

⁵² In altre parole, fa un uso del potere di controllo nella fase iniziale di autorizzazione alla presentazione dei disegni alle camere, dove riesce a svolgere una funzione di influenza senza interferire sulle decisioni politiche del governo. Ma una volta che ha autorizzato la presentazione del disegno di legge alle camere si astiene da un intervento successivo, perché, come scrisse poi per giustificare la sua azione ne *Lo scrittoio*, cit, XIV, se il presidente “ha autorizzato il governo alla presentazione del disegno di legge e se la legge votata non è in contrasto, nelle cose essenziali, con il disegno di legge originario, come può il presidente, non dico in punta di diritto scritto, ma di mero buon gusto, chiedere una seconda di deliberazione su una legge che egli medesimo aveva di anzi dichiarato potere essere presentata al Parlamento?”.

⁵³ Si pensi ai rinvii del Presidente Cossiga dal 1991 in poi, su cui a A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit. 135 ss., nonché all’uso del potere di controllo sul merito costituzionale esercitato dagli altri Presidenti in G. Mammarella, P. CACACE, *Il Quirinale, Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma- Bari, 2011, 200 ss. e A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit.

⁵⁴ L’opposizione a Sforza partiva dall’area dossettiana della Democrazia cristiana che criticava la politica estera fortemente “filoamericana, su cui cfr. G. FRIOLO, G.M. SPERELLI, *L’elezione di Luigi Einaudi (1948): il primo inquilino del Quirinale*, in M. Olivetti, F. Bonini, G.M. Sperelli, F. Benedetti (a cura di), *Le elezioni presidenziali nella storia*,



Einaudi sicuramente sentiva il peso del suo contributo alla formazione dei precedenti⁵⁵ che si venivano a plasmare durante la sua presidenza, così da evitare di trasmettere al suo successore precedenti *“grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la costituzione gli attribuisce”*⁵⁶.

In quel primo settennato ancora non si avevano le idee chiare in ordine al potere di nomina del Presidente del consiglio, su come si sarebbero dovute svolgere le consultazioni e tutto il procedimento di nomina del governo. Si faceva riferimento all'esperienza prefascista, ma con tutti i limiti di applicare una prassi o consuetudini reali a quelle di un presidente della Repubblica. Da un lato vi era la genericità dell'art. 92 Cost. e l'apparente piena discrezionalità del Capo dello Stato nel completarne il contenuto, ma dall'altro l'insieme delle norme costituzionali che disciplinavano il governo ed in particolare il combinato disposto dall'art. 92 e 94 Cost. dovevano condizionare i poteri del Presidente della Repubblica, ma Einaudi non sentiva pienamente tali vincoli, tanto che inizialmente mette in dubbio la stessa necessità di svolgere le consultazioni prima dell'incarico e della nomina del Presidente del consiglio dei ministri. I dubbi del Presidente trovano fondamento in un'interpretazione letterale dell'art. 94 Cost. perché riteneva, come fu precisato con riguardo alla nomina dell'on. Pella come Presidente del consiglio, che *“la Costituzione non parla di consultazioni e si affida al criterio del Capo dello Stato, e il mio criterio mi dice che in questo momento quello che è necessario è un governo”*⁵⁷.

Einaudi svolge alcune precisazioni in occasione delle dimissioni del governo Pella, affermando che le consultazioni vengono intrattenute dal Presidente della Repubblica *“con i più autorevoli parlamentari”*, senza tuttavia fare un collegamento esplicito con segretari e presidenti e capigruppo qual è la prassi attuale, come se allora fossero i partiti a decidere chi inviare alle consultazioni parlamentari o meno, membri di partito o meno. Consultazioni che,

cit. 83. Così come l'area aveva escluso la possibilità di appoggiare una riconferma di De Nicola alla Presidenza della Repubblica, un presidente *“troppo indipendente”*, che aveva sicuramente giovato al consolidamento delle istituzioni repubblicane, ma che non rispondeva più alle esigenze di un sistema maggioritario e non di unità nazionale. *“Al presidente si chiedeva adesso molto di più che attendere una funzione di garanzia giuridica dell'unità politica delle forze della resistenza”*, Come può leggersi in un articolo Di Giuseppe dossetti su cronache sociali del 15 maggio 1948, come riportato da A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 35 ss.

⁵⁵ Varie sono le prassi che si instaurano in quel periodo e che poi prevalentemente permangono inalterate nel tempo, anche se in alcuni casi vengono poi ripensate e riviste.

⁵⁶ Così L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit. 34.

⁵⁷ Così riferisce V. GORRESIO, *Il sesto presidente*, Milano, 1972, 87 è citato da G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit, 53. In realtà lo stesso Einaudi descrivendo la crisi del governo Pella, non mette in dubbio la necessità delle consultazioni *“con i più autorevoli parlamentari”*, al fine di individuare la persona incaricata di costituire il gabinetto che abbia poi il consenso delle due camere del Parlamento. In questi termini si esprime L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit. 33.



secondo Einaudi sono garantite dalla consuetudine di un “doveroso riserbo”, ovviamente molto apprezzato e lodato dallo stesso Presidente⁵⁸.

Questa sua contrarietà o comunque il convincimento che non fossero essenziali per la scelta del Presidente del consiglio, consentirono ad Einaudi di decidere autonomamente, creando il primo caso della storia repubblicana del governo del presidente⁵⁹. D'altra parte, poi lo stesso Presidente Pella ebbe la fiducia con ampia maggioranza, supportato anche dal fatto che la prospettiva alternativa era il ritorno alle urne e, come spesso avviene all'inizio della legislatura, i parlamentari neoeletti cercarono in ogni modo una soluzione per rimanere sul proprio scranno dopo il lavoro, l'impegno politico ed economico che sono stati necessari per la loro elezione⁶⁰. Nel caso del governo Pella, Einaudi non si limitò a scegliere in maniera autonoma lo stesso Presidente del consiglio, ma andò anche oltre, suggerendo la partecipazione di due ministri tecnici, nelle persone dell'economista Costantino Bresciani Turrone al commercio estero e l'ex senatore Modesto Panetti alle poste. Un governo quindi in più parti della sua composizione, che era espressione della volontà comune di Einaudi e dello stesso Pella, tutto ciò confermato anche dal fatto che Einaudi sostenne l'attribuzione a Pella anche del ministero degli esteri e quello del bilancio, con una concentrazione nella stessa persona di un potere sicuramente molto ampio all'interno del governo. Incertezza vi era anche con riguardo al potere di nomina di vicepresidenti del consiglio. Nomina che viene fatta fin dal V governo De Gasperi, nonostante le aspre critiche di Gullo e Togliatti in sede di discussione dell'iter fiduciario all'esecutivo, in quanto affermavano l'incostituzionalità di tali figure istituzionali non menzionate esplicitamente né nell'art. 92, né nel 95. Nomine che, come sappiamo non sono necessarie, ma connesse a ragioni politiche delle coalizioni⁶¹ e che la prassi istituzionale poi ha utilizzato in maniera non stabile, ma sicuramente continuativa e comunque

⁵⁸ Così dice lo stesso L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit. 33.

⁵⁹ Sul tema si rinvia a quanto già ampiamente analizzato in E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editoriale pisana, Pisa, 2017; E. PATTARO, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi «governi del Presidente»*, in *Quad. cost.*, 3/2013, 621 ss.

⁶⁰ Nella storia istituzionale italiana questa circostanza si è ripetuta più volte, fra cui si può ricordare la nomina del governo Letta avvenuta dopo risultati elettorali non univoci dal punto di vista dell'indirizzo politico, con il rifiuto del Presidente Napolitano di incaricare l'on Bersani che era il segretario del partito di maggioranza relativa, ma che non era riuscito a convogliare sulla sua persona il sostegno di alcun altro partito. Ancor più esemplare di una volontà dei parlamentare di arrivare in ogni caso ad una soluzione di governo nonostante l'apparente stallo iniziale anche prolungato nel tempo è quello del governo Conte I, quando di fronte al rischio della nomina di un governo balneare, di scopo e comunque di minoranza, quale poteva essere quello di Cottarelli, i 5 Stelle e la Lega giunsero poi ad accordarsi anche dopo l'esclusione da parte del Presidente della Repubblica del professor Savona a ministro dell'Economia. I parlamentari non vedono mai di buon occhio una loro uscita di scena, ma specialmente nel momento iniziale della legislatura.

⁶¹ In questi termini si era espresso in particolare Tosato che riteneva che il dettato costituzionale non facesse esplicito riferimento neppure sui ministri, perché tutti vengono nominati in relazione ha le necessità delle coalizioni politiche esistenti.



poi formalizzata nell'art. 8 della legge n. 400 del 1988⁶². Un ultimo cenno deve essere fatto in ordine al ruolo di mediazione svolto da Einaudi per la questione di Trieste arrogandosi un potere di politica estera molto incisivo e che non era esplicitato in Costituzione, ma che le prassi successive hanno poi visto alcuni presidenti della repubblica esercitare in modo incisivo e riconosciuto all'estero⁶³. Un potere, tuttavia, che non fu messo in discussione neppure dal parlamento, tanto che si esclude un dibattito sul problema di Trieste in senato "perché sarebbe stato viziato dal fatto che il presidente della Repubblica si era assunto tutte le responsabilità". È significativo il fatto che maggioranza ed opposizione, in quel contesto, fanno un passo indietro sui loro obiettivi e sulla loro visione della questione triestina, dinanzi al superiore interesse nazionale. Einaudi, d'altra parte, percepiva che il raggiungimento di una soluzione, necessariamente di compromesso, era vitale per l'Italia, anche dinanzi alla possibile perdita di una parte di territorio. Si pensi a come è stata divisa in due Gorizia da nuova Goritza e dall'incongruenza della scelta di suddividere le strade di una stessa città in due Nazioni. Ma, come disse espressamente lo stesso Einaudi, pur cosciente delle difficoltà pratiche che sarebbero state poste alle popolazioni di quel territorio, "il problema di Trieste, essendo uno dei tanti problemi insolubili di confine, si risolve solo col compromesso"⁶⁴. L'idea di Einaudi era quella di creare a Trieste un porto franco che potesse rappresentare "una porta aperta a chiunque si volesse servire di quel territorio per commercio, industria eccetera eccetera, qualunque sia, oggi o domani, il paese di provenienza", soluzione questa che non escludeva anche la creazione di un porto a Capodistria o in una zona vicina a spese degli Stati Uniti e con vantaggio degli stessi titini. La perdita di Capodistria allora pareva un danno enorme per l'Italia e che non dovesse essere accettata come soluzione anche per evitare la creazione di un nuovo porto che avrebbe fatto concorrenza a quello di Trieste, ma, diceva ancora Einaudi, non si può pensare che il bene dei triestini "possa derivare dal danno o minor bene altrui"⁶⁵. Einaudi aveva fiducia nelle capacità economiche e imprenditoriali dei friulani e dei triestini. Il suo obiettivo e tutto il lavoro che egli svolse in questi interventi compromissori erano principalmente indirizzati alla liberazione di Trieste, come egli stesso esplicitava "Trieste doveva tornare all'Italia e l'Italia a Trieste".

⁶² Su cui cfr. G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rass. Parl.*, 2019, 369 ss. e G. GUIGLIA, *La figura del Vicepresidente del Consiglio dopo la legge n. 400 del 1988: prime riflessioni*, in *Quad. cost.*, 1/1989, 187 ss.

⁶³ Si ricordi fra gli altri il ruolo di Napolitano anche in politica estera, oltre che di indirizzo politico interno, tanto che fu qualificato dal *Financial Times* come "King George" e "come principale burattinaio della politica italiana".

⁶⁴ Così L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit., 90.

⁶⁵ "Il massimo risultato positivo che il porto potrebbe raggiungere sarebbe di una maggiore prosperità per la Jugoslavia. Avere vicino un paese prospero, è sempre più vantaggioso di averlo povero. L'invidia della prosperità altrui è una caratteristica dei paesi, i quali non intendono essi medesimi prosperare", così L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit., 94.