

**La Costituzione
e le vicende politico-istituzionali italiane
dal 1946 al 1994**

Graziano Galassi

Dedico questo lavoro a mio padre, alla sua vita e ai suoi ideali

Deposito S.I.A.E. n. 9500942 - Copyright © 1995, Graziano Galassi

Questo testo può essere liberamente utilizzato e distribuito purché non venga modificato e se ne citi la provenienza

Per contattare l'autore o ottenere aggiornamenti di questa pubblicazione è possibile scrivere all'e-mail Grazgal@Callnet.it o al seguente indirizzo:
Prof. Graziano Galassi - Via Ballestri n. 151 - 41058 Vignola (Modena)
Telefono: (059) 764743

Indice

Introduzione	pag. 5
Capitolo I	
La nascita della Costituzione repubblicana	pag. 7
1.1. Verso le elezioni	pag. 7
1.2. La proclamazione della Repubblica	pag. 8
1.3. L'Assemblea Costituente	pag. 8
1.4. Una Costituzione che nasce dal popolo	pag. 9
Capitolo II	
Le idee e i contenuti della Costituzione	pag. 13
2.1. Il compromesso costituzionale	pag. 13
2.2. L'idea e i contenuti di ispirazione democratica	pag. 13
2.3. L'idea e i contenuti di ispirazione liberale	pag. 16
2.4. L'idea e i contenuti di ispirazione socialista	pag. 19
2.5. L'idea e i contenuti ispirati dal cattolicesimo sociale	pag. 22
Capitolo III	
La Costituzione vivente	pag. 27
3.1. L'attuazione della Costituzione	pag. 27
3.2. 1947-1960: il centrismo	pag. 28
3.3. 1960-1976: il centrosinistra	pag. 30
3.4. 1976-1979: l'unità nazionale	pag. 34
3.5. 1979-1991: il pentapartito	pag. 36
3.6. 1991-1994: la trasformazione	pag. 40
Appendice I	
Le cifre della seconda guerra mondiale	pag. 45
Appendice II	
Schema della Costituzione della Repubblica italiana	pag. 47
Appendice III	
Risultati elettorali alla Camera, Presidenti della Repubblica, Presidenti del Consiglio, composizione dei Governi e loro durata dal 1948	pag. 53
Indicazioni bibliografiche	pag. 63

Introduzione

Questa pubblicazione si propone come scopo principale di fornire agli studenti del triennio delle scuole medie superiori, in un momento in cui si stanno avvicinando radicali modifiche istituzionali, le conoscenze essenziali relative alla nascita della Costituzione repubblicana, ai suoi contenuti ideali e alle concrete vicende politico-istituzionali che hanno caratterizzato la sua inattuazione o parziale attuazione in quasi cinquant'anni di storia italiana.

Il primo capitolo è dedicato a una sommaria descrizione degli eventi storici che hanno condotto alla approvazione della Costituzione; eventi rilevanti anche per capire fondamentali caratteristiche distintive della Carta stessa.

Il secondo capitolo analizza le caratteristiche delle idee, democratica, liberale, socialista del cattolicesimo sociale, presenti all'interno dell'Assemblea Costituente e di come esse siano divenute contenuti di norme, programmatiche o precettive, definiti e concreti.

Il terzo capitolo tenta una prima ricostruzione, resa possibile solo oggi dopo il crollo dei regimi dell'Est e la fine di un'epoca, delle vicende italiane dal 1946 al 1994, inquadrando nel loro significato politico-istituzionale fenomeni, che le hanno drammaticamente caratterizzate, quali servizi segreti deviati, poteri occulti e logge massoniche segrete, terrorismo e stragismo, mafia, clientelismo e corruzione politica.

Il lavoro termina con tre appendici: I) Le cifre della seconda guerra mondiale; II) Schema della Costituzione della Repubblica italiana; III) Risultati elettorali alla Camera, Presidenti della Repubblica, Presidenti del consiglio, composizione dei Governi e loro durata dal 1948 al 1994.

Capitolo I

La nascita della Costituzione repubblicana

1.1. Verso le elezioni

Nell'aprile del 1945 gli alleati angloamericani e le organizzazioni partigiane portarono a compimento la liberazione di tutto il territorio nazionale dai tedeschi occupanti e dagli ultimi fascisti loro alleati.

Erano trascorsi più di vent'anni di dittatura e si era consumata una sconfitta militare nella più sanguinosa guerra che la storia dell'umanità avesse mai conosciuto e di cui lo stesso fascismo italiano fu corresponsabile [in Appendice I è riportata una sintesi delle tragiche cifre dei danni umani e materiali della seconda guerra mondiale].

Si trattava ora di porre le basi del nuovo Stato, di un'Italia diversa in cui gli stessi valori che avevano ispirato la Resistenza e la lotta contro il nazifascismo, i valori della democrazia, della libertà, della giustizia e della solidarietà, fossero posti alla base della nuova società a cui la maggioranza degli italiani aspirava.

Già con il Patto di Salerno dell'aprile del 1944, stipulato tra il Comitato di Liberazione Nazionale e la Monarchia, si decise, tra l'altro, di sospendere la scelta tra la Monarchia e la Repubblica fino alla fine della guerra. I partiti antifascisti che condussero la Resistenza non avevano perdonato a Vittorio Emanuele III di avere dato l'incarico di formare il nuovo governo nel 1922, in seguito alla marcia su Roma, al capo del Partito Fascista Benito Mussolini e neppure gli perdonarono di non avere fatto alcunché per impedire che questi trascinasse l'Italia nella dittatura, nella sciagurata alleanza con Hitler e nella rovinosa avventura della guerra.

Con il Patto di Salerno si decise anche che, a guerra terminata, gli italiani avrebbero dovuto eleggere un'Assemblea Costituente con il compito di redigere una nuova Costituzione. Lo Statuto Albertino non rappresentava più, semmai lo aveva fatto, la reale volontà degli italiani. La Costituzione del Regno d'Italia dal 1848 era ancora formalmente in vigore poiché le leggi fasciste che lo avevano travolto erano state in certa misura già abrogate a partire dal 25 luglio 1943, dopo la destituzione di Mussolini.

Ora la guerra era terminata e la parola dalle armi doveva passare alle urne, ma, sia per difficoltà tecniche relative all'apprestamento delle nuove liste degli elettori, sia a causa di pressioni politiche delle forze più moderate che temevano nell'immediato dopoguerra una reazione popolare troppo favorevole alle forze più innovative, dovettero trascorrere ancora tredici mesi perché si giungesse alle prime elezioni libere attraverso le quali gli italiani avrebbero dovuto porre le fondamenta delle nuove istituzioni del Paese.

Dal 1928 il popolo italiano non era più stato chiamato alle urne e, finalmente, il 2 giugno 1946 si celebrarono le elezioni. Ad ogni italiano, uomo o donna di almeno 21 anni di età, vennero consegnate due schede: una per la scelta fra Monarchia e Repubblica, il cosiddetto referendum istituzionale, l'altra per l'elezione dei 556 deputati dell'Assemblea Costituente sulla base di un sistema elettorale proporzionale a liste concorrenti e collegi elettorali plurinominali.

Esse rappresentarono, nella storia del Paese, le prime elezioni che si svolsero a suffragio universale, maschile e femminile; per la prima volta il diritto di voto venne esteso anche alle donne. Erano ormai lontani i tempi dell'Unità d'Italia in cui le percentuali degli aventi diritto al voto per la Camera dei Deputati si aggiravano attorno al 2% della popolazione; nel 1946 gli aventi diritto al voto rappresentavano il 61,4% degli italiani; bisognava però ancora attendere l'estensione del diritto di voto anche ai diciottenni nel 1975 perché la soglia degli aventi diritto superasse il 70% dell'intera popolazione

1.2. La proclamazione della Repubblica

Il 9 maggio 1946 l'abdicazione del Re Vittorio Emanuele III a favore del figlio Umberto II fu l'estremo tentativo di presentare al popolo la dinastia dei Savoia con un nuovo volto meno compromesso con il regime fascista; tuttavia gli esiti del referendum istituzionale furono favorevoli alla Repubblica.

Circa 12 milioni e settecentomila italiani, contro 10 milioni e settecentomila, decisero che l'Italia doveva trasformarsi da Regno in Repubblica, con un Capo dello Stato elettivo.

Umberto II, l'ultimo Sovrano d'Italia, passò alla storia con l'appellativo di "Re di maggio". Dopo qualche temporeggiamento e la comunicazione dei dati definitivi, il 13 giugno 1946 egli decise di lasciare il Paese con la sua famiglia e andarsene in esilio, riconoscendo la sconfitta e la fine della Monarchia.

Il 18 giugno 1946 la Corte di Cassazione, preso atto dei voti espressi, sul cui computo non mancarono polemiche, proclamò ufficialmente la vittoria della Repubblica.

Il 2 giugno 1946 è ancora oggi ricordato come l'anniversario della Repubblica anche se la festa civile è stata soppressa e la ricorrenza viene festeggiata la prima domenica del mese.

Fu evidente ed imperdonabile per la maggior parte del popolo italiano la responsabilità politica e morale del Re nell'ascesa della dittatura e nella guerra. È significativa la prima affermazione contenuta nel primo articolo della futura Costituzione repubblicana: "L'Italia è una Repubblica...", a cui corrisponde l'ultima norma, l'art. 139, che chiude l'articolato con la prescrizione: "La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale", a sottolineare il valore perenne e irrevocabile di quella scelta popolare.

Il primo Presidente della Repubblica italiana fu Luigi Einaudi, eletto dal Parlamento secondo le regole contenute nella nuova Costituzione (tit. II della seconda parte) il 12 maggio 1948, dopo le prime elezioni politiche vere e proprie del 18 aprile dello stesso anno. Fino ad allora assunse le funzioni di Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola che venne eletto dall'Assemblea Costituente appena insediatasi.

1.3. L'Assemblea Costituente

Gli esiti dell'elezione dei 556 componenti dell'Assemblea Costituente che, in rappresentanza del popolo, avrebbero elaborato la nuova Costituzione, furono per lo più favorevoli a quei partiti politici che avevano combattuto la dittatura e, in particolare nel corso della Resistenza, si erano riorganizzati assumendo un ruolo guida nella lotta armata contro il nazifascismo e nella transizione dallo Stato fascista al nuovo Stato.

Si trattava principalmente dei tre grandi partiti di massa che avrebbero caratterizzato anche la vita politica italiana nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione: la Democrazia Cristiana, che ebbe il 35,2% dei voti; il Partito Socialista di Unità Proletaria, con il 20,8%; il Partito Comunista italiano, con il 19%.

Ad essi si aggiunsero alcune formazioni minori tra le quali spiccavano: l'Unione Democratica Nazionale (i liberali), con il 6,8%; il Partito Repubblicano italiano, con il 4,4%; il Partito d'Azione, con l'1,7%.

Infine, una modesta parte dell'elettorato italiano si espresse con un voto decisamente conservatore e rivolto al passato: il Fronte dell'Uomo Qualunque, che rappresentava un'ideologia di destra e retriva, ottenne il 5,3% dei voti; il Blocco Nazionale della libertà, che interpretava ancora i desideri dei nostalgici della Monarchia, conseguì il 2,8% dei suffragi.

I più alti e valorosi nomi della Resistenza italiana, accanto al fior fiore dei giuristi democratici dell'epoca e di una nuova classe politica che si stava formando, comparivano tra i Costituenti scelti dagli italiani.

Fra gli altri, i più noti furono, per la Democrazia Cristiana: Giulio Andreotti, Emilio Colombo, Alcide De Gasperi, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giovanni Gronchi, Giorgio La Pira, Giovanni Leone, Aldo Moro, Costantino Mortati, Mariano Rumor, Oscar Luigi Scalfaro, Mario Scelba, Antonio Segni, Emilio Paolo Taviani, Benigno Zaccagnini; per il Partito Socialista: Lelio Basso, Pietro Nenni,

Sandro Pertini, Luigi Preti, Giuseppe Saragat, Ignazio Silone; per il Partito Comunista: Giorgio Amendola, Arrigo Boldrini, Giuseppe Di Vittorio, Nilde Iotti, Luigi Longo, Giancarlo Pajetta, Emilio Sereni, Umberto Terracini, Palmiro Togliatti; per il Partito Repubblicano: Ugo la Malfa e Ferruccio Parri; per i liberali: Benedetto Croce e Luigi Einaudi; per il Partito d'Azione: Piero Calamandrei, Riccardo Lombardi, Leo Valiani; per il Partito Sardo d'Azione: Emilio Lussu.

Il 25 giugno 1946 venne insediata l'Assemblea Costituente che, come già ricordato, come suo primo atto procedette alla nomina del Capo provvisorio dello Stato nella persona di Enrico De Nicola; dopo di che iniziarono i lavori di predisposizione del testo della nuova Costituzione. Una commissione composta da 75 membri rappresentativi di tutta l'Assemblea ricevette l'incarico di redigere un progetto che avrebbe dovuto servire da base per la successiva discussione.

Dopo circa sei mesi di attività, la "Commissione dei 75" presentò il suo lavoro all'Assemblea che nel corso di quasi tutto il 1947 discusse, integrò, modificò, articolo per articolo, quella prima proposta e, finalmente, il 22 dicembre dello stesso anno approvò a larghissima maggioranza il testo definitivo della Costituzione che successivamente venne promulgato dal Capo provvisorio dello Stato ed entrò in vigore il primo gennaio 1948.

1.4. Una Costituzione che nasce dal popolo

Per la prima volta gli italiani avevano una Costituzione elaborata direttamente dai loro rappresentanti liberamente e democraticamente eletti.

Lo Statuto Albertino del 1848, che dopo un secolo di vita era giunto al suo definitivo tramonto, era una Costituzione concessa dall'alto, dal Sovrano ai suoi sudditi e, pur rappresentando la risposta del Re Carlo Alberto ai moti insurrezionali che si stavano diffondendo in tutta Europa, nacque senza alcuna consultazione democratica. Ben altro contenuto innovativo avrebbe avuto se fosse stata il frutto di un'Assemblea eletta dal popolo.

Anche successivamente a nulla valsero le richieste di un'Assemblea Costituente provenienti dalle correnti democratiche del nostro Risorgimento, e in particolare da quelle mazziniane. Dopo l'unificazione d'Italia, lo Statuto Albertino, emanato per il piccolo Regno di Sardegna, divenne la legge fondamentale del Regno d'Italia, riconfermando il predominio delle correnti liberali più moderate.

La nuova Costituzione repubblicana nacque invece dalla prima grande lotta di popolo in Italia; furono i capi della Resistenza e dei partiti antifascisti che avevano imbracciato le armi e patito la persecuzione politica, il confino e il carcere fascista, i nuovi leader della classe politica emergente, scelti dallo stesso popolo, ad elaborare la nuova Costituzione.

Essa rappresenta, come la definì un grande giurista antifascista e membro dell'Assemblea Costituente, Piero Calamandrei, "il programma politico della Resistenza". Egli scrisse: "...Dietro ad ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi: caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento... morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta...". E ancora: "...Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione".

Era la prima volta nella storia d'Italia che le grandi masse popolari partecipavano direttamente e consapevolmente al loro destino, in risposta alla dittatura e alla guerra.

La Costituzione si affermò come patto fondamentale tra forze politiche diverse, ma accomunate dall'antifascismo e da una forte aspirazione ideale nata nella guerra di Liberazione.

Ad essa i Costituenti decisero di imprimere il carattere della rigidità, collocandola al vertice di tutto l'ordinamento giuridico. Si tratta di una caratteristica propria di quasi tutte le Costituzioni democratiche del novecento legata, appunto, al valore di patto fondamentale tra le diverse forze politiche che esse assumono.

All'opposto, lo Statuto Albertino, come in genere le Costituzioni liberali dell'ottocento, era una Costituzione flessibile, modificabile cioè dal Parlamento con il normale procedimento di approvazione delle leggi ordinarie; ma si trattava di un Parlamento in parte di nomina regia e in parte eletto a suffragio ristretto, che rappresentava gli interessi della Corona e dell'alta borghesia e che mai avrebbe potuto minacciare modifiche radicali a una Costituzione decisamente moderata.

Fu anche per questo abbastanza agevole, sul piano giuridico, per il regime fascista introdurre una serie di leggi liberticide le quali, instaurando in Italia la dittatura, ben presto travolsero i contenuti più liberali dello Statuto Albertino, che pure formalmente continuò a rimanere in vigore. Dalla legalizzazione delle squadre armate fasciste alle nuove leggi elettorali, elaborate su misura per dare al Partito Nazionale Fascista il pieno controllo del Parlamento; dalla istituzione del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato, composto da giudici legati al regime, al perseguimento penale del dissenso politico e all'introduzione della censura; dal divieto di sciopero all'abolizione delle libertà sindacali; dalle nuove prerogative autoritarie, che vennero riconosciute a Mussolini come capo del Governo, alla legge che trasformò il Gran Consiglio del Fascismo, organo interno del Partito Nazionale Fascista, in organo costituzionale dello Stato e alla abolizione del sistema elettivo parlamentare con la costituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Tra le altre leggi fasciste, alla fine vale la pena ricordare l'ignominia delle leggi razziali che nel 1938, sull'esempio della Germania hitleriana, vennero introdotte anche in Italia.

I Costituenti decisero dunque di mettere al riparo gli articoli della Costituzione repubblicana da eventuali futuri colpi di mano di momentanee maggioranze politiche, parlamentari e di Governo, imprimendo ad essa il carattere della rigidità. Le regole del gioco e i principi su cui si sarebbe edificato il nuovo ordinamento non potevano essere toccati se non con un apposito procedimento di revisione costituzionale, molto più lungo e gravoso del normale procedimento legislativo e comunque solo con la partecipazione di larghissimi schieramenti politici.

L'art. 138 della Costituzione, infatti, prevede per la modifica di una parte della stessa Costituzione una doppia votazione ad opera delle due Camere, ad intervallo non inferiore a tre mesi, una maggioranza qualificata per l'approvazione e l'eventualità di un referendum popolare qualora ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali, ma solo nel caso in cui l'approvazione sia avvenuta a maggioranza inferiore ai due terzi e, comunque, superiore alla maggioranza assoluta.

Un altro importantissimo meccanismo giuridico, a tutela della rigidità della Costituzione, è poi previsto da altre norme della stessa Costituzione collocate immediatamente prima dello stesso articolo 138, nel medesimo tit. VI della seconda parte, non a caso intitolato "Garanzie costituzionali", che contiene anche il già citato art. 139. Si tratta della Corte Costituzionale, inesistente nel vecchio Statuto Albertino, che ha, tra i suoi compiti principali, quello di giudicare le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni (art. 134 Cost.).

Questo organo costituzionale può abrogare tutte le norme di legge che contrastino con la Costituzione, che in tal modo è effettivamente, e non solo formalmente, saldamente collocata al vertice di tutto il diritto italiano come una sorta di "legge delle leggi", a massima garanzia e tutela del patrimonio ideale della lotta antifascista da cui essa nacque e degli altissimi valori che essa espresse, contenuti nelle diverse disposizioni costituzionali.

Capitolo II

Le idee e i contenuti della Costituzione

2.1. Il compromesso costituzionale

La Costituzione repubblicana è composta da 139 articoli dei quali i primi dodici riguardano i Principi fondamentali. I successivi quarantadue articoli costituiscono la prima parte dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini, a sua volta suddivisa in quattro titoli: rapporti civili; rapporti etico-sociali; rapporti economici; rapporti politici. I rimanenti ottantacinque articoli rappresentano la seconda parte che disciplina l'Ordinamento della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, a cui corrispondono altri sei distinti titoli: il Parlamento; il Presidente della Repubblica; il Governo; la Magistratura; le Regioni, le Province, i Comuni; Garanzie costituzionali. Infine, la Costituzione si chiude con le Disposizioni transitorie e finali contenute in diciotto articoli [uno schema completo della Costituzione della Repubblica italiana è contenuto in Appendice II; tale schema potrà essere consultato per seguire meglio l'esposizione del contenuto della Costituzione stessa].

La maggior parte di questi articoli fu approvata con larghissime maggioranze, ma il loro contenuto è il frutto dell'incontro di idee e valori dei partiti presenti all'interno dell'Assemblea Costituente, spesso diversi, tuttavia uniti dal comune sentire della lotta antifascista e dalla ferma volontà di dare all'Italia una Costituzione che traducesse in precise disposizioni le speranze e le attese per un profondo mutamento dello Stato e della società.

La Costituzione italiana nasce dalla confluenza di diversi principi ispiratori: all'idea democratica di base, si uniscono i valori dell'antica tradizione liberale italiana, quelli propri del socialismo dei partiti della sinistra e infine quelli della dottrina sociale della Chiesa a cui si ispirava la Democrazia Cristiana.

Il risultato che ne conseguì venne definito da molti un compromesso costituzionale, il che non deve però erroneamente richiamare una soluzione deleteria o di basso profilo. Al contrario, esso rappresentò il desiderio di edificare un impianto costituzionale in cui ogni Costituente cercò di dare il meglio della sua concezione e in cui la maggior parte degli italiani potesse identificarsi.

La Costituzione repubblicana non nacque quindi dalla preponderanza di una parte politica sulle altre, ma da un aperto e fecondo incontro ideale, da un'intesa che doveva servire come guida alle variabili maggioranze parlamentari e di Governo che, domani, diversamente interpretandola, avrebbero dovuto poi tradurla in provvedimenti concreti.

D'altra parte è nella natura di tutte le Costituzioni democratiche di questo secolo, che scaturiscono da Assemblee Costituenti elette a suffragio universale e rappresentative di diverse aspirazioni e interessi, il loro affermarsi come patto sociale, punto di convergenza tra diverse forze politiche che affidano a questa legge fondamentale il compito di fissare quei principi in cui tutta una Nazione si possa riconoscere, a garanzia della loro legittimità e del loro rispetto effettivo.

A maggior ragione è comprensibile, e, se possibile, assume anche maggior valore, l'intesa che fu alla base della Costituzione italiana da parte di quelle forze politiche che, dopo la tragedia della dittatura e della guerra, volevano tradurre in norme i valori ideali della Resistenza e della lotta contro il nazifascismo che le avevano accomunate, nonostante le diverse matrici ideali che le animavano fossero il riflesso di una società non omogenea, spesso agitata da conflitti sociali, in cui sussistevano differenze profonde, fra le diverse classi e fra appartenenti alle stesse classi nel Nord e nel Sud.

2.2. L'idea e i contenuti di ispirazione democratica

L'idea base della Costituzione italiana è rappresentata dal valore che viene attribuito alla democrazia. L'art. 1 dichiara che "L'Italia è una Repubblica democratica..." in cui "La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Lo Statuto Albertino, al contrario, si apriva con l'enunciazione che il Re "...per grazia di Dio..." elargiva con "...affetto di padre...", la "...Legge Fondamentale, perpetua e irrevocabile della Monarchia...".

La fonte primaria di legittimazione del potere politico, nell'idea dello Statuto, era rappresentata dal Re e dalla sua dinastia che governavano per volere divino. Al contrario, la Costituzione repubblicana, facendo proprio il principio della dottrina democratica che si era affermato già con le Rivoluzioni borghesi del settecento, indica nel popolo la fonte primaria di legittimazione della sovranità, ribaltando l'antica concezione dello Stato.

Quest'ultimo non rappresenta più un'entità che domina dall'alto gli uomini, ma una forma di organizzazione che i cittadini creano con il loro consenso e nel loro interesse, in modo che l'obbedienza a questa volontà generale che nasce dal basso, come affermava il pensatore politico ginevrino Jean-Jacques Rousseau, sia in fondo obbedienza a se stessi.

Dall'altra parte, era ancora molto vivo il ricordo della dittatura e della lotta antifascista nella memoria di molti Costituenti. Il regime di Mussolini era fondato su un sistema di governo che escludeva la volontà del popolo e affidava, in modo arbitrario e incontrollato, al gruppo ristretto dei capi del Partito Nazionale Fascista e al Duce tutti gli strumenti del potere politico. Edificata la dittatura, essi gettarono l'Italia nel baratro della guerra e della sconfitta.

All'affermazione iniziale del primo articolo riguardo al carattere democratico del nuovo Stato, la Costituzione fa seguire gli strumenti concreti per renderlo effettivo con la previsione di quei diritti politici negati per gran parte del ventennio fascista.

Innanzitutto c'è l'indicazione degli strumenti tipici della democrazia rappresentativa e, in primo luogo, il diritto di voto a suffragio universale sancito dall'art. 48 della Costituzione. Ogni cittadino che abbia raggiunto la maggiore età è chiamato periodicamente ad eleggere i suoi rappresentanti nelle assemblee elettive: i Deputati e Senatori alla Camera e al Senato, ma pure i Consiglieri regionali, provinciali e comunali e, da qualche anno, anche i Deputati al Parlamento europeo.

Il successivo articolo 49 indica lo strumento essenziale della democrazia rappresentativa come la concepirono i Costituenti che avevano subito le persecuzioni politiche della dittatura: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

L'unica limitazione prevista a questa libertà democratica è contenuta nella XII Disposizione transitoria e finale: "È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista".

Non si tratta di una disposizione in contrasto con il precedente art. 48, ma di una sua applicazione concreta: la libertà di costituire partiti esclude la possibilità di determinare la vita politica ricorrendo a metodi che non siano democratici; tutti gli italiani antifascisti ben conoscevano i metodi non democratici del ventennio per averli subiti sulla loro pelle, a volte anche a prezzo della loro stessa vita.

Ma cosa significa, in senso positivo, "con metodo democratico"? La democrazia è l'esercizio del potere politico con il consenso di chi quel potere deve subire, ma spesso le opinioni sono divergenti e si presenta un problema di scelta tra diverse alternative. Il "metodo democratico" impone che, in primo luogo, in tutte le assemblee elettive, debba prevalere la posizione che ha ottenuto il maggior numero di consensi, cioè quella che lascia insoddisfatto il minor numero di persone e a cui tutti, opposizione compresa, dovranno conformarsi.

In secondo luogo, però, "metodo democratico" significa anche che sia possibile a chiunque continuare a manifestare liberamente il proprio dissenso e che a ogni opinione diversa da quella prevalente sia data la possibilità di farsi conoscere e farsi valere.

"Metodo democratico" è quindi il rispetto da parte della minoranza delle decisioni della maggioranza, ma anche tutela da parte della maggioranza del diritto della minoranza di competere e operare con ogni mezzo legittimo per raccogliere su di sé un numero di consensi che domani le consenta di divenire essa stessa maggioranza, in una logica di alternanza alla guida del potere politico.

Ma i veri protagonisti chiamati a partecipare a questo gioco democratico sono i partiti politici di massa che, facendo da tramite tra società civile e Stato, sono chiamati a condurre il Paese.

I singoli individui, lasciati a loro stessi, avrebbero ben scarse capacità di conoscere e realizzare esigenze di carattere generale; ben maggiore diviene il loro peso quando essi si organizzano e fanno confluire il loro consenso nei partiti.

Questi ultimi, incanalando i diversi interessi emergenti in base ai loro programmi politici, rappresentano il principale strumento per fare valere le idee degli stessi singoli individui.

In Italia quasi tutti i partiti di massa nacquero e si affermarono tra la fine dell'ottocento e i primi decenni del novecento, per subire una forte battuta d'arresto sotto il regime fascista che, una volta consolidatosi, perseguì tutti i suoi oppositori, secondo la logica del partito unico alla guida dello Stato.

Ma, prima nella clandestinità e poi nel Comitato di Liberazione Nazionale e nella Resistenza, i partiti di massa riemersero con forza e condussero l'Italia fuori dall'esperienza fascista. Ad essi, per alcuni decenni e nonostante le degenerazioni determinatesi, il popolo italiano ha dato il suo consenso per il governo democratico del Paese.

Al ruolo che la storia italiana e la Costituzione attribuiscono ai partiti politici è in qualche modo legata la scelta dei Costituenti relativa alla forma di governo.

A una forma di governo presidenziale con un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo e a capo dello stesso Governo, i Costituenti preferirono un Governo di tipo parlamentare in cui il potere è in concreto nelle mani del partito o dei partiti che dispongono della maggioranza in Parlamento e che esprimono un Governo che ne deve sempre godere la fiducia (art. 94 Cost.).

Dall'altra parte, il Presidente della Repubblica, eletto ogni sette anni dal Parlamento, è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità della Nazione (art. 87 Cost.), ma con limitate funzioni attive nella gestione del potere politico, pur svolgendo un fondamentale compito di garante della Costituzione.

Sembrò opportuno ai Costituenti evitare, anche se non mancarono autorevoli pareri discordi, all'indomani della caduta del fascismo, l'istituzione di un potere eccessivamente personalizzato nella figura di un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo di cui si temevano le possibili degenerazioni autoritarie.

Si scelse, invece, di spostare l'asse centrale del potere politico, in linea con l'esperienza costituzionale italiana prefascista, sul Parlamento, organo collegiale e rappresentativo, attraverso i partiti di massa in esso presenti.

Accanto agli strumenti propri della democrazia rappresentativa o indiretta, l'Assemblea Costituente pensò bene di prevedere anche alcuni strumenti di democrazia diretta attraverso i quali il popolo avrebbe potuto esprimersi senza la mediazione dei partiti politici, se non altro per temperare e bilanciare il peso che ad essi veniva riservato.

L'art. 75 della Costituzione prevede che possa essere indetto un referendum abrogativo totale o parziale di una legge quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, escludendo però da tale possibilità le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Si tratta, per la verità, di un potere, per così dire, negativo che spetta al popolo e con il quale esso si esprime con un sì o con un no su norme comunque già in vigore. All'opposto, l'art. 71 della Costituzione prevede un potere positivo riconosciuto al popolo: cinquantamila elettori possono presentare al Parlamento un progetto di legge redatto in articoli.

Ma mentre la vittoria dei sì ad un referendum abrogativo comporta l'automatica eliminazione dall'ordinamento giuridico delle norme che ne formano l'oggetto, non è affatto detto che il Parlamento approvi un'iniziativa legislativa popolare o l'approvi nei termini in cui è stata proposta.

Completano, infine, il quadro degli strumenti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione: il diritto di iniziativa e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione (art. 123 Cost.); il diritto di ogni cittadino di rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità (art. 50 Cost.); la possibilità riconosciuta di ricorrere a referendum costituzionale quando ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali per eventuali modifiche della Costituzione, che, pur essendo state approvate nella seconda votazione a maggioranza assoluta, non abbiano però ottenuto la maggioranza dei due terzi dei componenti le Camere (art. 138 Cost.); la possibilità di ricorrere a referendum per la fusione o la creazione di nuove Regioni, per lo spostamento di Comuni e Province da una Regione all'altra e per il mutamento delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province (artt. 132 e 133 Cost.); il diritto di partecipare direttamente da parte dei cittadini all'amministrazione della giustizia (art. 102 Cost.) nel ruolo di giudici popolari, sorteggiati tra chi sia in possesso di determinati requisiti, nelle Corti d'Assise.

2.3. L'idea e i contenuti di ispirazione liberale

Una seconda componente ideale presente all'interno dell'Assemblea Costituente fu rappresentata dai valori dell'antica tradizione liberale italiana.

I liberali ottennero il 6,8% dei suffragi, ma nonostante questa modesta presenza numerica, i valori che essi rappresentavano si ritrovano affermati in modo consistente nella Carta costituzionale:

Alla base di tali valori c'è la convinzione che l'individuo, portatore di bisogni soggettivi, abbia un valore fondamentale.

In un ipotetico e primitivo stato di natura, come affermava il filosofo inglese John Locke, l'individuo, alla ricerca della soddisfazione dei suoi bisogni, dispone del diritto naturale di appropriarsi di tutte quelle cose che rappresentano il risultato del suo lavoro (diritto di proprietà) ed, eventualmente, anche del diritto naturale di scambiare con altri individui il frutto della sua attività (contratto).

Diritto di proprietà e contratti preesistono dunque a ogni umana istituzione quali possono essere lo Stato e le sue leggi. Però, Stato e leggi si rendono indispensabili al fine di garantire proprio quei diritti naturali e una pacifica convivenza fra gli individui, evitando che ognuno possa farsi giustizia da sé.

Emergono così chiaramente le due componenti proprie del pensiero politico liberale.

Da un lato l'idea del liberalismo politico, cioè la convinzione della necessità del ruolo minimo e limitato dello Stato che, contro ogni dispotismo, è chiamato a svolgere la funzione di arbitro tollerante e garante dei diritti naturali di tutti gli individui considerati liberi ed eguali, da cui scaturisce anche la concezione e tutta la cultura giuridica dello Stato di diritto e della separazione dei poteri, necessaria per evitare ogni tipo di sopruso da parte di chi esercita il potere.

Dall'altro lato l'idea del liberismo economico, cioè l'affermazione della libertà di ogni individuo ad essere affrancato da qualsiasi vincolo relativamente alla produzione, distribuzione e domanda dei beni economici. Il ruolo minimo e limitato dello Stato, da questa angolazione, significa, secondo i dettami della teoria economica classica e neoclassica, esaltazione della concorrenza e delle libere forze del mercato ritenute, da sole, in grado di determinare automaticamente il migliore assetto nei rapporti economici, secondo la nota formula del *laissez-faire* per la quale il perseguimento del proprio interesse individuale non può che determinare l'interesse e il maggior benessere di tutta la collettività.

Entrambe le idee, del liberalismo politico e del liberismo economico, sono in modo consistente presenti nella Costituzione italiana. In diretta antitesi al regime instaurato dal fascismo, i Costituenti sentirono la necessità di costruire qualcosa di diametralmente opposto, recuperando appieno dallo Statuto Albertino, e ampliandoli decisamente, tutti quei diritti civili soffocati dalla dittatura che aveva imposto agli individui discriminazioni ingiuste e arbitrarie.

In primo luogo, l'art. 2 della Costituzione enuncia solennemente che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità..." e il successivo art. 3, "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali...".

I diritti naturali di "Tutti i cittadini... senza distinzione...", che la Costituzione preferisce definire come diritti inviolabili, vengono da essa "...riconosciuti...", cioè considerati come preesistenti all'ordinamento giuridico, comunque spettanti ad ogni uomo libero quale patrimonio naturale della sua personalità, conferendo ad essi un altissimo e profondo valore che nessun regime o modifica costituzionale potrà mai annullare.

La Costituzione inoltre "...garantisce..." questi diritti naturali, disciplinandoli in modo articolato, soprattutto a partire dal tit. I della prima parte, dedicato ai rapporti civili: la libertà personale, all'art. 13; l'invulnerabilità del domicilio, all'art. 14; la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, all'art. 15; la libertà di circolazione e soggiorno, all'art. 16; la libertà di riunione, all'art. 17; la libertà di associazione, all'art. 18; la libertà di religione, agli artt. 19 e 20; la libertà di manifestare il proprio pensiero, all'art. 21.

A tutti questi si aggiungono ancora altri articoli e ognuno di essi sottolinea il carattere garantista tipico della concezione liberale che impone allo Stato un "non fare", una presenza "in negativo",

minima e limitata nella società in cui debbono poter dispiegarsi liberamente le azioni e gli interessi individuali senza alcuna interferenza.

A garanzia di questi limiti del potere dello Stato, si ritrovano nella Costituzione italiana i due principi fondamentali tipici dello Stato liberale: da una parte l'affermazione dello Stato di diritto, dall'altra il principio della divisione dei poteri.

Lo Stato di diritto impone che le azioni dei pubblici poteri vengano sottoposte a norme giuridiche che consentano di tracciare preventivamente i confini della loro legittimità per evitare abusi arbitrari e incontrollati.

L'esistenza stessa della Costituzione ne è già un'affermazione, sia nella disciplina dei diritti degli individui nei confronti dello Stato, sia nella disciplina dell'organizzazione dei pubblici poteri contenuta nella seconda parte relativa all'Ordinamento della Repubblica; di essa si sottolinea l'importanza e il valore dell'enunciazione dell'art. 97 in cui il principio di legalità viene ribadito con riferimento specifico alla pubblica amministrazione: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Il principio della divisione dei poteri parte dal presupposto che se tutti i poteri dello Stato fossero concentrati nelle mani di una sola autorità, si determinerebbe quella che il pensatore politico francese Montesquieu, suo primo teorizzatore, definiva tirannide e che in questo secolo si definisce dittatura.

Il potere legislativo di fare le leggi, il potere esecutivo di attuarle attraverso gli apparati amministrativi, il potere giudiziario di applicarle agli stessi apparati amministrativi, a tutte le autorità e agli individui se non le rispettano, risolvendo le controversie, devono essere, ciascuno nel proprio ambito, autonomi e indipendenti.

Se, come ai tempi dello Stato assoluto, chi pone in essere le norme si identifica con chi è chiamato ad eseguirle e controlla chi deve giudicare le controversie relative alla loro violazione, la conduzione del potere non potrà che essere arbitraria e incontrollata.

Non è una situazione molto dissimile da quella propria di ogni dittatura e, in particolare, del regime fascista: il governo di Mussolini, a capo dell'esecutivo, controllava sostanzialmente già dal 1925 l'Assemblea legislativa che nel 1939 venne anche formalmente soppressa e sostituita con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e, siccome i giudici ordinari non davano sufficienti garanzie di fedeltà al regime, nel 1926 istituì anche il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, composto da giudici compiacenti e legati al fascismo, con il compito di giudicare i reati politici.

Parlamento, Governo e Magistratura, ma anche Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale, vengono disciplinati nella seconda parte della Costituzione repubblicana che prevede per ciascuno ambiti di autonoma competenza ben precisi, con particolare attenzione all'autonomia e all'indipendenza dei giudici.

In una forma di governo parlamentare come quella delineata dalla Costituzione, in cui il Governo deve godere della fiducia del Parlamento, il problema dell'indipendenza dei poteri si pone soprattutto con riferimento alla Magistratura nei confronti del potere politico, rappresentato, appunto, dall'asse Parlamento-Governo.

Per evitare, come era accaduto nel periodo fascista, una strumentalizzazione del potere giudiziario da parte del potere politico, nel tit. IV della seconda parte della Costituzione dedicata alla Magistratura, vengono individuate una serie di garanzie a favore dell'indipendenza e autonomia dei giudici.

L'art. 104 recita solennemente che "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" e successivamente indica la maggiore garanzia di indipendenza e autonomia dei giudici prevedendo un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, formato in maggioranza da giudici eletti dagli stessi magistrati. Ai sensi del successivo art. 105 ad esso competono le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari relativi ai magistrati medesimi, al fine di evitare indebiti condizionamenti da parte del potere politico.

Un'altra garanzia riguarda la figura del pubblico ministero, cioè di quel magistrato che promuove l'azione giudiziaria e la pubblica accusa; al fine di evitare qualsivoglia forma di condizionamento e addomesticamento da parte del potere politico, l'art. 107 della Costituzione all'ultimo comma stabilisce che "Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario" e il successivo art. 112 che "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale".

La Costituzione tutela però anche l'uso persecutorio che del suo potere la Magistratura può fare

nei confronti del potere politico.

Per quanto riguarda i parlamentari, attraverso la cosiddetta immunità parlamentare prevista dall'art. 68, anche nella nuova recente formulazione, in base al quale "I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"; inoltre lo stesso articolo prevede specifiche autorizzazioni che i giudici devono richiedere allo stesso Parlamento in alcuni casi di restrizione delle libertà personali, qualora i parlamentari stessi commettano reati.

Per quanto riguarda invece i Ministri, attraverso la disposizione contenuta nell'art. 96, anche questa oggi in una formulazione diversa da quella originaria, che prevede da parte dei giudici la richiesta di autorizzazione a procedere al Senato e alla Camera per i reati commessi, dai Ministri stessi, nell'esercizio delle loro funzioni.

Oltre al riconoscimento normativo delle idee del liberalismo politico, la Costituzione italiana riconosce ampiamente i principi e le indicazioni del liberismo economico che, forse meno di altri, vennero toccati dalla tragica esperienza del fascismo.

Alla solenne dichiarazione dell'art. 41 della Costituzione "L'iniziativa economica privata è libera...", segue l'enunciazione dell'art. 42: "La proprietà è pubblica o privata. I beni appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto e di godimento..."

Viene così garantita la libertà economica, intesa come libertà di ogni individuo di essere proprietario dei beni, e in particolare dei beni economici, di acquistarli, di venderli, di goderne e di disporne, di commercializzarli, senza alcun vincolo; ma anche intesa come libertà di intraprendere iniziative imprenditoriali, cioè di investire, di produrre, di assumere e vendere forza lavoro; in poche parole, vengono garantite tutte quelle condizioni essenziali e necessarie all'esistenza e allo sviluppo di un capitalismo moderno.

L'economia di mercato richiede, secondo questa visione, una presenza minima e limitata dello Stato, nella convinzione e fiducia che gli individui siano i giudici migliori nel decidere l'allocazione delle risorse. Mossi da intenti edonistici e sospinti dalle libere forze della concorrenza e della domanda e dell'offerta di mercato, il loro libero agire riuscirà sempre a garantire il benessere della collettività.

Si vedrà presto però che accanto a questi principi la Costituzione ne enuncia altri che, all'opposto, profilano invece la necessità di un marcato intervento pubblico nell'economia.

In questa, come in altre parti della Costituzione, si delinea perciò un quadro obiettivamente ambiguo: da una parte si riconosce la libertà (di proprietà, di contratto, di impresa), dall'altra si prevedono penetranti limiti e obblighi.

Fu questo uno dei problemi più dibattuti all'interno dell'Assemblea Costituente, e mai definitivamente risolto. La soluzione concreta sull'effettivo ruolo che è venuto ad assumere lo Stato italiano rispetto alla società civile e all'economia è, per questa ragione, dipesa dalle forze politiche che hanno governato il Paese, di fatto facendo oscillare la presenza pubblica nella fascia centrale di due estremi: del liberismo e del non intervento assoluto da un lato e dell'interventismo e dello statalismo dall'altro.

2.4. L'idea e i contenuti di ispirazione socialista

Il Partito Socialista e il Partito Comunista rappresentavano da soli circa il 40% dei seggi dell'Assemblea Costituente e il loro contributo fu determinante nella stesura di parti importantissime del testo costituzionale.

Nella sinistra italiana prevaleva già da allora, in contrapposizione alla tradizione marxista più ortodossa della dittatura del proletariato e della completa pianificazione dell'economia, la tesi della "democrazia progressiva", che comportava la piena accettazione degli ideali democratici e liberali.

Secondo la prospettiva di questi Costituenti, superata la drammatica esperienza del fascismo che forse più degli altri avevano subito, l'attuazione effettiva degli ideali democratici e liberali avrebbe potuto permettere la creazione delle migliori condizioni per la realizzazione dei principi di ispirazione socialista e l'emancipazione della classe operaia.

Questa impostazione trovò espressione in una concezione della libertà e dell'uguaglianza che era, però, ben diversa da quella liberale classica.

Il liberalismo impone una libertà e un'uguaglianza di tutti gli individui intese in senso strettamente formale: libertà come assenza di impedimenti da parte dello Stato che deve giocare un ruolo minimo e limitato nella società; uguaglianza come parità di trattamento davanti alla legge e assenza di discriminazioni o privilegi fra i cittadini. Principi solennemente accolti già a partire dall'art. 2 e dall'art. 3, primo comma, della Costituzione.

I sostenitori delle dottrine socialiste da sempre criticano questa concezione sostenendo che l'assenza di impedimenti o discriminazioni da parte dello Stato non garantisce da sola che tutti i cittadini siano veramente liberi ed eguali.

Molto spesso per esercitare effettivamente la libertà occorrono idonei mezzi economici che non tutti possiedono.

Per esempio, se lo Stato, garantendo la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), non vieta a nessuno di pubblicare libri o giornali, è possibile affermare che a tutti i cittadini viene formalmente riconosciuta la libertà di stampa; ma se non si posseggono i mezzi economici necessari per pubblicare libri o giornali, ecco che questa libertà viene di fatto vanificata.

Si pensi poi alle libertà di carattere economico, in cui tale contraddizione è ancora più evidente: a tutti viene riconosciuta la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) o il diritto di proprietà sui beni (art. 42 Cost.), ma solo a chi possiede i mezzi economici necessari è possibile esercitarle.

Allo stesso modo rimane una sterile affermazione astratta l'enunciazione dell'uguaglianza fra i sessi, le razze, le lingue, le religioni, le opinioni politiche, le condizioni personali e sociali (art. 3 Cost. primo comma), perché nella società tutti gli individui sono di fatto diversi e non c'è nulla di più ingiusto che trattare tutti allo stesso modo.

Si pensi, per esempio, ai lavoratori disoccupati; che giustizia sarebbe trattarli allo stesso modo degli altri lavoratori occupati? Se lo Stato non prevede interventi specifici di aiuto e di sostegno delle loro condizioni personali e delle loro famiglie e misure affinché al più presto vengano create le condizioni per garantire la piena occupazione, un eguale trattamento formale perpetuerebbe un'effettiva disuguaglianza sociale.

Se si pensa poi alle differenze che nella società, in generale, persistono tra i ricchi e i poveri, tra chi vive in condizioni agiate e chi vive nella miseria, l'affermazione della necessità di un eguale trattamento diviene l'affermazione di una disuguaglianza.

Il filosofo e uomo politico tedesco Karl Marx affermava che il vero regno della libertà e dell'uguaglianza si sarebbe realizzato qualora ogni individuo avesse potuto dare secondo le sue capacità e avesse potuto ricevere secondo i suoi bisogni.

In base a questa concezione, le prime vittime della libertà e dell'uguaglianza intese in senso formale sono proprio i lavoratori. La classe borghese utilizza i principi liberali al solo scopo di perpetuare la sua superiorità economica e sociale, basata su un rapporto di sfruttamento della classe lavoratrice, l'unico vero motore della produzione del valore. Con il suo lavoro si producono i beni e la ricchezza che tutta la società consuma e il profitto di cui si appropria il capitalista in virtù del fatto di essere proprietario dei mezzi di produzione.

È da queste considerazioni che nasce l'esigenza di una concezione nuova della libertà e dell'uguaglianza, intese non, o non solo, in senso formale, ma anche sostanziale.

Lo Stato non deve limitarsi a non intervenire o a trattare tutti allo stesso modo, ma al contrario deve assumere un ruolo attivo e positivo rendendo effettive, accessibili e praticabili per tutti le libertà, tutelando e proteggendo i cittadini più deboli e meno garantiti, che in un'economia di mercato sono principalmente i lavoratori.

Lo Stato, ancora, non viene più concepito come semplice arbitro e garante della pacifica convivenza, regolatore esterno delle attività economiche altrui, ma promotore esso stesso del benessere sociale e protagonista dello sviluppo economico, nella convinzione dell'incapacità del sistema di mercato di autoregolarsi perfettamente nell'interesse di tutti.

In questo modo viene attribuita ai pubblici poteri una funzione di intervento nella società civile e nell'economia del tutto estranea alla concezione liberale dello Statuto Albertino, con la creazione di una nuova categoria di diritti che si aggiungono ai diritti politici propri dell'ispirazione democratica e ai diritti civili propri dell'ispirazione liberale, che definiscono i contenuti della "democrazia progressiva": i

diritti sociali.

Il riflesso di questa visione appare in primo luogo nel primo articolo della Costituzione: “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro...”. Con le parole “fondata sul lavoro” si vuole proprio sottolineare che uno dei compiti più importanti dello Stato dovrà essere quello di tutelare e valorizzare i lavoratori, in quanto classe economicamente più debole, attribuendo ad essi il posto che compete nella società, considerato l’importante contributo che da essi stessi deriva al suo sviluppo.

Ad esso fa seguito il successivo art. 3 che, dopo avere ribadito al primo comma il principio della già citata uguaglianza formale, al secondo comma dischiude chiaramente, più di ogni altro articolo, la prospettiva della “democrazia progressiva”, della libertà e dell’uguaglianza sostanziali, dei diritti sociali: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

La libertà e l’uguaglianza dei cittadini rimarrebbero vacue affermazioni di principio se lo Stato non assumesse in prima persona il compito di riequilibrare la sproporzionata distribuzione dei mezzi economici, di rimuovere le grandi disparità sociali e culturali e le ingiustizie, come condizione imprescindibile per realizzare un’effettiva democrazia e partecipazione, in primo luogo dei lavoratori, all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Ad essi, ed in particolare ai disoccupati, è dedicato anche il successivo art. 4 che rappresenta già un primo impegno preciso lungo la via segnata dal precedente art. 3: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto...”. In tal modo si impone allo Stato di intervenire nell’economia affinché tutti coloro che lo desiderino siano posti nelle condizioni di lavorare.

Altre e numerose sono le applicazioni del programma politico contenuto nell’art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Nel tit. II della prima parte, dedicato ai rapporti etico-sociali, per esempio all’art. 32, viene riconosciuta la tutela della salute come compito dello Stato, fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e contemporaneamente si prevede anche la garanzia di cure gratuite agli indigenti.

Gli articoli 33 e 34 si riferiscono invece principalmente all’istruzione scolastica pubblica che deve essere garantita per tutti gli ordini e gradi, stabilendo che quella inferiore, impartita per almeno otto anni, sia obbligatoria e gratuita e che i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, abbiano diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, rendendo effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze. Ad enti e privati viene riconosciuto il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, ma i Costituenti hanno voluto chiaramente specificare “...senza oneri per lo Stato”.

Ancora più numerose sono le disposizioni di questo genere contenute nel tit. III della prima parte della Costituzione, dedicato ai rapporti economici. Tra le altre, l’art. 35, che impegna la Repubblica a tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni; l’art. 36, che stabilisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa, nonché il diritto al riposo settimanale ed a ferie annuali retribuite; l’art. 37, che impone che alla donna lavoratrice siano estesi gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni del lavoratore, consentendole al contempo l’adempimento della sua essenziale funzione familiare; l’art. 38, che elenca le previdenze delle quali possono giovare i lavoratori in caso di inabilità, infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, attraverso organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

I successivi articoli 39 e 40 riguardano, rispettivamente, la libertà di organizzazione sindacale e il diritto di sciopero. I Costituenti della sinistra vollero, con queste disposizioni, tutelare maggiormente i lavoratori. Essi infatti erano reduci dall’esperienza della dittatura fascista che aveva trattato lo sciopero come un delitto e creato il sistema corporativo basato su una falsa rappresentazione delle forze economiche e sindacali che si volevano forzatamente ricondurre ad armonia nei “supremi interessi della produzione nazionale”. I lavoratori rappresentano i contraenti deboli del rapporto di lavoro e meritano una tutela maggiore rispetto ai datori di lavoro, per i quali, per esempio, non viene previsto l’analogo diritto di serrata.

Nei rimanenti articoli del tit. III della prima parte della Costituzione, accanto all'affermazione dei principi propri del liberismo economico (la libertà di iniziativa economica, di proprietà e di contratto) vengono chiaramente indicate le direttive di intervento dello Stato nella sfera economica al fine di rendere effettive le libertà e l'uguaglianza dei cittadini, ponendoli al riparo dal primo di tutti i bisogni: il bisogno economico.

L'art. 41 proclama che l'iniziativa economica, pur essendo libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

L'art. 42, pur riconoscendo e garantendo la proprietà privata, dichiara che la legge ne determina i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti.

L'art. 43 prevede la possibilità di esproprio a favore dello Stato, di enti pubblici, o comunità di lavoratori o di utenti, di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, fonti di energia o situazioni di monopolio.

L'art. 44 si riferisce agli obblighi e ai vincoli che la legge può imporre, al fine di stabilire equi rapporti sociali, alla proprietà terriera.

L'art. 45 valorizza la cooperazione e l'artigianato e impone alla Repubblica di promuoverne la tutela e lo sviluppo.

L'art. 46 prevede il diritto dei lavoratori a forme di cogestione delle aziende.

L'art. 47 impone alla Repubblica di incoraggiare e tutelare il risparmio e disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito.

Quello che viene profilato non è certo uno Stato di tipo socialista o pianificatore, ma si riconosce, in generale, la subordinazione degli interessi economici individuali agli interessi collettivi, nella convinzione che da sole le libere forze del mercato non siano in grado di soddisfarli appieno.

Regolare il mercato, sostenere l'occupazione, controllare il ciclo economico, divengono, anche secondo l'insegnamento dell'economista inglese John Maynard Keynes, compiti fondamentali dello Stato. Attraverso la politica monetaria e del credito, la politica fiscale e la politica della spesa pubblica, esso indirizza il comportamento delle imprese private, ma anche interviene in prima persona attraverso la gestione diretta di banche e industrie.

Pur mantenendo la sua natura capitalistica, il sistema viene così definito a "economia mista", intendendo con tale espressione un modo di produzione in cui l'attività economica privata conviva accanto a quella pubblica.

Stato interventista, Stato assistenziale, Stato sociale e Welfare State (Stato del benessere), sono espressioni equivalenti che definiscono questa diversa posizione dello Stato nei confronti della società civile e dell'economia rispetto alla concezione liberale, con la quale, come già ricordato, non è facile conciliarla. È stata la politica concreta dei decenni successivi a decretare la soluzione effettiva del ruolo dello Stato nell'Italia democratica.

2.5. L'idea e i contenuti ispirati dal cattolicesimo sociale

La Democrazia Cristiana, con il 35,2% dei voti, espresse il gruppo politico più numeroso presente all'interno dell'Assemblea Costituente. Esso, pur non rappresentando tutto il mondo cristiano italiano, si ispirava ai principi propri della dottrina sociale della Chiesa cattolica che profondamente connaturano varie parti della Costituzione.

Tale concezione, che trova il suo fondamento soprattutto in alcune Encicliche papali, ricerca una sorta di conciliazione e mediazione tra gli ideali liberali e gli ideali socialisti.

Del liberalismo accetta l'idea del valore della persona e dei suoi diritti civili fondamentali, in particolare della proprietà privata e degli altri diritti di carattere economico, come diritti naturali indispensabili allo sviluppo della personalità umana.

Aspira quindi alla più ampia diffusione di questi ultimi tra un numero sempre più elevato di individui, per esempio, attraverso la frantumazione dei grandi latifondi o attraverso forme di azionariato popolare.

Ma l'uso di questi diritti economici, per questa concezione, non può essere lasciato solamente all'arbitrio del mercato, alla lotta di tutti contro tutti, in nome dell'individualismo egoistico e del guadagno; ben presto i più forti prevarrebbero sui più deboli.

Il precetto evangelico della carità e della sensibilità verso chi soffre impone invece forme di intervento e di aiuto verso i più indifesi, affinché il sistema economico possa svilupparsi per il bene comune.

Il rifiuto dell'individualismo liberale e della cieca fiducia nelle leggi del mercato e nella sua capacità di autoregolarsi, porta a posizioni non molto dissimili da quelle proprie della visione socialista non ortodossa, con la quale il cattolicesimo sociale condivide, appunto, la necessità di proteggere e assistere le classi più deboli contro i soprusi dei potenti, rigettando tuttavia l'idea di uno Stato eccessivamente interventista e dirigista, benché fautore e promotore dei diritti sociali di tutela del cittadino.

La promozione e la valorizzazione nella società di comunità intermedie poste tra l'individuo e lo Stato, come la famiglia, la Chiesa stessa e le sue organizzazioni, le associazioni politiche, sindacali, assistenziali, di volontariato, la scuola e le altre istituzioni pubbliche locali, rappresentano, secondo questa visione, il tentativo di superare da un lato l'individualismo liberale e dall'altro lo statalismo socialista. Quelle comunità intermedie diventano le sedi privilegiate in cui si realizza la socializzazione dell'individuo e il valore supremo della solidarietà sociale.

Il primo richiamo della Costituzione italiana ai valori peculiari del cattolicesimo sociale, a parte quelli condivisi dalle concezioni democratica, liberale e socialista, di cui già si è trattato, e che è quasi totalmente assente nella visione liberale dello Statuto Albertino, è contenuto nell'art. 2. In questo articolo, dopo avere ribadito che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, si sottolinea che tali diritti si riferiscono tanto al singolo, quanto alle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità: i diritti inviolabili del cittadino non riguardano solamente i rapporti tra individuo e Stato, ma anche quelle forme di aggregazione sociale che si collocano tra il singolo e il potere politico centrale e che in tal modo si intendono promuovere.

Nella seconda parte dello stesso art. 2 si afferma e anticipa un principio innovativo e di fondamentale importanza della Costituzione: "La Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Il principio di solidarietà viene concepito non come scelta libera e volontaria, ma come vero e proprio dovere giuridico.

Si ritrova un corollario del principio della solidarietà sociale anche al secondo comma dell'art. 4, che recita: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale della società". Ognuno deve collaborare allo sviluppo e al benessere della società in cui vive per poterne godere anche i vantaggi.

Sia il tema delle formazioni sociali, sia quello della solidarietà, vengono sviluppati in parecchie disposizioni costituzionali successive.

In primo luogo, l'art. 5 della Costituzione, che si riferisce alla struttura organizzativa dello Stato: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Pur ribadendo il carattere unitario dello Stato italiano, viene valorizzata l'idea di corpi intermedi tra la comunità locale e lo Stato centrale, sia nelle forme del decentramento dei servizi statali che nelle forme dell'autonomismo locale. Ad esso è dedicato l'intero tit. V della seconda parte della Costituzione, intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni", che definisce lo Stato italiano come uno Stato di tipo regionale.

Il Regno d'Italia, fin dalla nascita, si caratterizzò per un forte accentramento del potere; pur presentandosi nel territorio italiano anche una notevole varietà di condizioni sociali ed economiche, la classe liberale moderata dell'epoca preferì imporre la cosiddetta "piemontesizzazione" a tutta l'Italia, nel timore che il riconoscimento di forme di autonomo governo locale potesse favorire forze ad essa ostili, sia disgregare quell'unità così faticosamente raggiunta.

D'altra parte il centralismo venne ulteriormente rafforzato durante il regime fascista che eliminò qualsiasi pur modesta forma di partecipazione locale, imponendo, per esempio, la scelta del podestà, oggi sostituito dal Sindaco, direttamente ad opera del Governo.

Con la sconfitta del fascismo e la conquista della democrazia, il salto di qualità fu notevole. Attraverso le Regioni, le Province e i Comuni, viene riconosciuto il diritto delle comunità locali di eleggere propri rappresentanti in questi enti territoriali competenti ad amministrare gli interessi locali in modo diversificato e più vicino alle reali esigenze dei cittadini, meglio di quanto possa fare un'autorità centralizzata.

Non per questo, comunque, in particolare le Regioni, alle quali viene anche riconosciuta un'autonoma potestà legislativa per talune materie, possono considerarsi dei piccoli Stati sovrani come negli ordinamenti federali: la Repubblica italiana rimane "...una e indivisibile...", prima fonte della sovranità.

Il successivo art. 7 della Costituzione si occupa della formazione sociale più rilevante per il mondo cattolico: la Chiesa cattolica e i suoi rapporti con lo Stato. Si tratta di una questione antica e delicata a cui l'Assemblea Costituente dedicò un lungo e approfondito dibattito riconoscendo, infine, che lo Stato e la Chiesa cattolica fossero, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani e che i loro rapporti venissero regolati dai Patti Lateranensi.

I Patti Lateranensi furono sottoscritti originariamente da Mussolini, salutato dal mondo cattolico come l'uomo della provvidenza, e dal card. Pacelli l'11 febbraio 1929, e posero fine a un lungo dissidio fra Stato e Chiesa cattolica in Italia sulla scelta confessionale o laica del modello che doveva regolare i loro rapporti.

Tuttavia, già lo Statuto Albertino prevedeva un modello di Stato di tipo sostanzialmente confessionale; al primo articolo la religione cattolica veniva considerata la sola religione dello Stato, che esso si impegnava a proteggere e tutelare in particolare, mentre gli altri culti erano semplicemente tollerati.

Lo Stato laico, all'opposto, avrebbe dovuto realizzare una completa separazione tra lo Stato stesso e tutte le chiese e religioni, senza trattare nessuna di esse in modo privilegiato.

Come è noto, invece, i Patti Lateranensi, pur rivisti e rimodernati nel 1984, prevedono ancora oggi residui di confessionalismo non irrilevanti, tra i quali: l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche da parte di insegnanti scelti dalla Curia, ma pagati dallo Stato; il riconoscimento ai fini civili da parte dello Stato del matrimonio celebrato con rito cattolico; una serie di trattamenti fiscali privilegiati e forme specifiche di finanziamento statale.

Tuttavia, nella logica dello Stato laico, è pur vero che l'art. 8 della Costituzione repubblicana ribadisce che "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge", ma quasi nessun vantaggio particolare è previsto nei loro confronti.

Un'altra formazione sociale estremamente importante per la concezione del cattolicesimo sociale è rappresentata dalla famiglia a cui la Costituzione dedica ben tre articoli del tit. II della prima parte intitolato ai rapporti etico-sociali.

L'art. 29 riconosce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, precisando, conformemente al principio di uguaglianza tra i sessi enunciato all'art. 3, che esso sia ordinato all'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi.

L'art. 30, tra l'altro, impone ai genitori il dovere-diritto di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati al di fuori del matrimonio.

L'art. 31, al primo comma, allo scopo di agevolare e favorire la formazione della famiglia e l'adempimento dei suoi compiti, con particolare riguardo alle famiglie numerose, attribuisce alla Repubblica il compito di intervenire con misure economiche ed altre provvidenze; al secondo comma afferma, infine, che la Repubblica dovrà proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

Oltre agli organi decentrati dello Stato, agli enti pubblici territoriali, alla Chiesa cattolica e alla famiglia, la Costituzione prevede altre formazioni sociali in cui, secondo la visione cattolica, si possa realizzare la socializzazione dell'individuo e il valore della solidarietà, come le associazioni private, i partiti, i sindacati, la scuola (pubblica e privata), gli enti di assistenza e previdenza, a cui si è già accennato.

La solidarietà è anche un valore tutelato in sé nella Costituzione e solennemente enunciato negli artt. 2 e 4 secondo comma. Essa trova specifica applicazione in vari campi e in primo luogo in quello economico.

Come già ricordato per la loro rilevanza nel quadro dell'idea e dei contenuti di ispirazione socialista, da una parte l'art. 41 della Costituzione proclama che l'iniziativa economica, pure essendo libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali; dall'altra parte, l'art. 42, pur riconoscendo e garantendo la proprietà privata, dichiara che la legge ne determina i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e, soprattutto, nell'ambito di questa visione di pensiero, allo scopo di renderla accessibile a tutti.

A tale ultima disposizione si ricollega anche quella successiva dell'art. 44 che, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, con particolare riferimento alla proprietà terriera, affida alla legge il compito di imporre limiti alla sua estensione, promuovere ed imporre la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, disporre provvedimenti a favore delle zone montane.

Anche l'art. 47, secondo comma, pare direttamente ispirato da questa concezione, enunciando che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

Ne emerge, complessivamente, la concezione di uno Stato solidale che interviene nell'economia affinché il mercato sia finalizzato al benessere comune, pur senza negare il riconoscimento del diritto di proprietà e degli altri diritti economici che, in certa misura, vengono valorizzati.

Infine, particolare importanza ed evidenza è riconosciuta, in un'ottica solidaristica, al dovere tributario.

L'art. 53, contenuto nel tit. IV della prima parte della Costituzione dedicato ai rapporti politici, fissa le basi della collaborazione sociale, del patto tra i cittadini e lo Stato che, attraverso la spesa pubblica finanziata da tutti, potrà garantire la sua presenza nella società civile e nell'economia, fornendo quegli interventi e quei servizi indispensabili in primo luogo per garantire un'esistenza dignitosa a tutti i cittadini.

Tale articolo recita: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

Ogni cittadino non partecipa alla spesa pubblica in relazione al beneficio che ne trae, ammesso che fosse possibile quantificarlo esattamente, ma in relazione alla sua capacità di pagare, sulla base di criteri di progressività.

Si realizza così una gigantesca forma di solidarietà sociale e di aiuto reciproco, mediato dallo Stato: per il migliore benessere di tutti, chi possiede poco darà poco, chi possiede molto darà molto, in misura più che proporzionale e in modo che il sacrificio degli uni e degli altri sia uguale.

Capitolo III

La Costituzione vivente

3.1. L'attuazione della Costituzione

Dopo che il testo definitivo venne approvato a larghissima maggioranza dall'Assemblea Costituente, il primo gennaio 1948 la Costituzione Repubblicana entrò in vigore.

Le basi del nuovo Stato erano poste e a suo fondamento furono collocati i valori della democrazia, della libertà, della giustizia e della solidarietà, frutto delle diverse idealità che avevano contribuito ad arricchire la Costituzione stessa.

La tragedia della guerra e la lotta di Resistenza antifascista avevano in gran parte unito i diversi partiti di massa emergenti che erano riusciti a tradurre in precise e solenni disposizioni normative le loro aspirazioni e le loro attese per una società migliore.

Il compromesso costituzionale che ne risultò, proprio per la sua natura di intesa e di incontro tra dottrine anche molto diverse, si prestò, nei decenni successivi, sia pure nell'ambito di una cornice ben circoscritta, a svariate e divergenti interpretazioni che, inevitabilmente, consentirono alle forze politiche che si susseguirono alla guida dello Stato una certa discrezionalità di azione nei provvedimenti concreti di attuazione dei principi costituzionali.

Si tenga inoltre presente che solo una parte delle disposizioni della Costituzione è rappresentata da norme immediatamente precettive, cioè giuridicamente immediatamente operative, come, per esempio, il diritto di associarsi liberamente in partiti previsto dall'art. 49, il diritto di libertà personale disciplinato dall'art. 13, il diritto di sciopero enunciato dall'art. 40, il diritto di libertà religiosa sancito dall'art. 8.

In altri casi le disposizioni della Costituzione sono invece rappresentate da norme programmatiche, cioè contenenti enunciazioni di principio, indicazioni per l'avvenire, raccomandazioni al Parlamento e al Governo per l'elaborazione di nuove leggi che avrebbero dovuto riformare e innovare sul piano istituzionale, sociale ed economico lo Stato italiano. Si pensi, per esempio, al diritto di referendum abrogativo stabilito dall'art. 75, le cui modalità di attuazione dovevano essere determinate per legge, o all'art. 42, il quale enuncia che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, o all'art. 41 che, pur riconoscendo la libertà di iniziativa economica privata, proclama che essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, o ancora, l'art. 31 che, allo scopo di agevolare e favorire la formazione della famiglia e l'adempimento dei suoi compiti, attribuisce alla Repubblica il compito di intervenire con misure economiche ed altre provvidenze.

In tutti questi casi, e in molti altri ancora, l'attuazione della Costituzione è, più che mai, dipesa dai concreti orientamenti assunti dalle maggioranze politiche susseguitesi nella direzione del Paese. Esse hanno così esattamente definito l'effettivo ruolo che è venuto ad assumere lo Stato nei confronti della società italiana.

La Costituzione repubblicana non è rappresentata, staticamente, solo da un documento scritto e approvato alcuni decenni fa, ma da un documento che vive nel tempo e nella storia legato alle scelte politiche concrete, cioè al modo in cui i suoi principi, dinamicamente, sono o non sono stati attuati e rispettati.

Un'analisi delle principali vicende politico-istituzionali dal dopoguerra ad oggi è fondamentale per capire, accanto alla Costituzione scritta, quale sia stato il destino della Costituzione vivente nella realtà italiana [tali vicende potranno essere meglio seguite osservando lo schema in Appendice III relativo ai risultati elettorali della Camera, ai Presidenti della Repubblica, ai Presidenti del Consiglio, alla composizione dei Governi e alla loro durata da 1948 al 1994].

3.2. 1947-1960: il centrismo

Negli ultimi mesi di guerra e nel periodo immediatamente successivo alla Liberazione, i Governi che si succedettero furono condotti con la partecipazione unitaria e con la collaborazione di tutti i partiti antifascisti, e, in particolare, dei tre grandi partiti di massa: la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista e il Partito Socialista.

Ma gli sviluppi della situazione politica internazionale ben presto ebbero un effetto dirompente anche sulle condizioni politiche italiane.

La fine del secondo conflitto mondiale sancì anche la fine dell'egemonia delle potenze europee nel mondo; Stati Uniti e Unione Sovietica, fino a quel momento alleati contro il nazifascismo, in quanto principali vincitori della guerra, emersero come i nuovi protagonisti dei futuri scenari politici internazionali.

Già prima della fine del conflitto, nella conferenza di Yalta, Stalin, Roosevelt e Churchill definirono la politica da seguire dopo la resa della Germania, dividendosi, nel mondo, le aree di rispettivo controllo e alleanza, che sarebbero state condizionate dai relativi sistemi politico economici.

L'equilibrio internazionale che ne risultò e che caratterizzò la storia mondiale per oltre quarant'anni, era basato sulla contrapposizione bipolare di USA e URSS, ormai superpotenze, e delle rispettive aree di influenza. Da una parte i sistemi politici occidentali basati su un'economia di mercato, dall'altra i sistemi politici comunisti a economia pianificata dallo Stato.

L'originaria alleanza contro il nazifascismo ben presto si ruppe e il deterioramento dei rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica sfociò in un'epoca di contrapposizione frontale e di gravissime tensioni, nella ricerca della superiorità militare con una folle corsa agli armamenti, in un equilibrio del terrore che rischiò di trascinare il mondo in un ultimo tremendo conflitto. Fu la guerra fredda.

La partecipazione delle truppe alleate anglo-americane al processo di liberazione dell'Italia dal nazifascismo determinò la collocazione del Paese nella sfera occidentale di influenza statunitense, sanzionata successivamente, nel 1949, con l'adesione al Patto Atlantico.

Nel corso del 1947, ancor prima delle elezioni politiche del 18 aprile 1948, con i lavori dell'Assemblea Costituente ancora in corso, il capo del Governo Alcide De Gasperi, democristiano, accondiscendendo alle sempre più insistenti pressioni politiche statunitensi, provocò, con un pretesto, una crisi di Governo che sfociò nella costituzione di un nuovo Ministero dal quale vennero esclusi i socialisti e i comunisti, responsabili di mantenere legami politici con l'Unione Sovietica, appartenente al blocco politico militare contrapposto.

Le elezioni politiche del 18 aprile, le prime dell'Italia democratica, si tennero in un clima di feroce ostilità, con da una parte la Democrazia Cristiana e dall'altra il Fronte Popolare che riuniva socialisti e comunisti.

La prima impostò, come spesso fece anche in seguito, la campagna elettorale nei termini di un'alternativa secca tra libertà e dittatura comunista, nonostante il PCI e il PSI avessero dato un evidente e fondamentale contributo alla lotta di Liberazione e alla stesura della Costituzione, dimostrando di accettare il metodo democratico nella lotta politica. La DC ebbe inoltre il massiccio appoggio delle gerarchie ecclesiastiche che ricorsero pure alla minaccia della scomunica nei confronti degli appartenenti ai partiti di matrice marxista. Il suo simbolo era un eloquente scudo con al centro una croce.

Il Fronte Popolare, che aveva come simbolo il ritratto di Garibaldi, fece leva invece sulle difficoltà economiche provocate dalle scelte apparentemente liberiste del Governo in carica e sulla politica di restaurazione che esso seguiva; in nome dell'anticomunismo dilagante, in realtà tali orientamenti governativi costituivano un aiuto insperato per le vecchie classi dirigenti reazionarie.

La vittoria andò alla Democrazia Cristiana che ottenne quasi la maggioranza assoluta dei voti dando inizio al periodo del centrismo, caratterizzato da Governi guidati da leader democristiani con la partecipazione di tre piccoli partiti laici intermedi, il Partito Repubblicano, il Partito Socialdemocratico e il Partito Liberale.

L'opposizione era rappresentata a sinistra dalle consistenti forze dei socialisti e dei comunisti con il 31% dei voti, a destra dal Movimento Sociale Italiano, nuovo partito che più o meno direttamente si ispirava all'esperienza e all'ideologia fascista, e dai monarchici.

L'unità delle diverse forze politiche che aveva consentito la Resistenza e l'elaborazione della Costituzione era stata spazzata via dalla guerra fredda e non si sarebbe più ricostituita per molto tempo.

Si instaurò un clima politico di repressione nei confronti delle forze più innovatrici del Paese che a volte sfociò anche in episodi di violenze poliziesche e morti tra i lavoratori che manifestavano per i loro diritti.

Sul piano istituzionale le forze politiche di maggioranza tentarono di rafforzare ulteriormente il loro potere con l'approvazione, nel 1953, di una legge elettorale di tipo maggioritario, ribattezzata dai suoi oppositori come "legge truffa"; ma il risultato ottenuto nelle elezioni dai partiti dell'opposizione ne impedì l'attivazione concreta.

La preoccupazione principale della classe al Governo era quella di favorire lo sviluppo dell'economia del libero mercato, contrastando in ogni modo, oltre che i partiti della sinistra, anche le altre organizzazioni dei lavoratori.

La guerra fredda travolse anche il loro sindacato unitario determinando la creazione di due nuove organizzazioni in concorrenza con la CGIL ad opera delle correnti politiche filogovernative: la CISL e la UIL.

Furono anni di grave, anche se non completa, non attuazione o ritardo nell'attuazione della Costituzione, durante i quali si mantenne, per certi versi, una sostanziale e preoccupante continuità con il precedente Stato fascista.

Le leggi emanate dal regime dittatoriale e non espressamente abrogate, rimasero in vigore anche se in palese contrasto con le norme costituzionali. La stessa Corte Costituzionale venne istituita solo nel 1956 e il suo lavoro di massiccia "bonifica" dell'ordinamento giuridico si protrasse per parecchi anni.

Gli apparati burocratici dello Stato, ed in particolare quelli che attenevano alla sfera della sicurezza nazionale (diplomazia, forze armate, polizia), nonostante la sia pur limitata epurazione di funzionari legati al fascismo, non subirono radicali trasformazioni. Anzi.

Sulla base dei documenti che emersero dalle inchieste giudiziarie e parlamentari sulle stragi e il terrorismo, si deduce che risalirono agli inizi degli anni cinquanta gli accordi segreti tra la CIA, il servizio segreto statunitense, e il SIFAR, l'allora servizio segreto militare italiano, i quali prevedevano misure di carattere interno per fronteggiare situazioni politiche non gradite.

In particolare risaliva a questo periodo la costituzione dell'organizzazione segreta denominata Stay-behind, più nota con il nome di Gladio, in collaborazione e sotto la direzione dei servizi segreti statunitensi, che negli anni fornirono armi e denaro. Essa aveva lo scopo di contrastare un'eventuale invasione sovietica e preparare azioni ben precise qualora un partito della sinistra si fosse avvicinato all'area di governo.

Altri materiali acquisiti da queste inchieste testimoniano che Gladio e i servizi segreti a quello scopo svolsero spionaggio politico, sindacale e sociale, utilizzando anche persone legate al passato regime fascista e inoltre indicano il coinvolgimento di queste istituzioni nelle pagine più fosche ed eversive della storia del Paese.

Né la CIA, né i servizi segreti italiani avevano personalità giuridica per firmare accordi di carattere internazionale fra due Paesi sovrani; soltanto i Governi e i Parlamenti dei rispettivi Paesi avrebbero potuto farlo. Tanto meno potevano sottoscrivere accordi tendenti a rendere inoffensive le forze politiche e sindacali di sinistra e a impedire la loro conquista del potere per via democratica, in dispregio dei più elementari diritti politici solennemente dichiarati nella Costituzione appena approvata.

In Italia, il Comitato parlamentare per i servizi di informazione, che ha proprio il compito istituzionale di controllare i servizi segreti, non ne fu mai messo a conoscenza, così come una parte dei numerosi Presidenti del Consiglio e Ministri della difesa che si succedettero in quei decenni alla guida del Governo, fino a quando l'On. democristiano Giulio Andreotti, allora anche Presidente del Consiglio, non ne svelò ufficialmente l'esistenza nell'ottobre del 1990.

La guerra fredda era spietata e senza esclusione di colpi. L'equilibrio tra le due superpotenze uscito dalla seconda guerra mondiale non consentiva rilevanti mutamenti all'interno degli Stati alleati. Mentre i sovietici spesso imposero direttamente e brutalmente la loro egemonia, gli statunitensi condizionarono il gioco democratico di molti Paesi in modo indiretto e clandestino, ma non per questo meno cruento ed efficace, proprio perché incompatibile con la legalità democratica.

Non va dimenticato che l'Italia non solo rivestiva una posizione geografica rilevante da un punto di vista strategico-militare, ma vedeva nascere anche un forte schieramento di sinistra e, negli anni successivi al dopoguerra, il più grande Partito Comunista dell'occidente.

Il PCI, pur nella sua originalità politica, che poteva essere strumentalmente ignorata, nel 1956 solidarizzava con l'invasione sovietica dell'Ungheria e, solo dopo il 1968, con la condanna dell'invasione della Cecoslovacchia, aveva dato vita a un graduale, ma definitivo processo di allontanamento da Mosca.

In questo contesto, gli interventi dei servizi segreti statunitensi in Italia furono particolarmente evidenti, determinando quella "sovranità limitata" che le inchieste giudiziarie e parlamentari, probabilmente solo in modo parziale, portarono alla luce.

Nonostante il clima politico, nella seconda metà degli anni cinquanta furono istituiti alcuni importanti organi previsti dalla Costituzione. Come già ricordato, nel 1956 la Corte Costituzionale; nel 1958 il Consiglio Superiore della Magistratura, organo fondamentale per garantire l'autonomia e l'indipendenza dei giudici.

Tra le non attuazioni della Costituzione, invece, particolarmente eclatante fu la mancata attivazione dell'ordinamento regionale che, in base alla Costituzione, avrebbe dovuto essere reso operativo entro cinque anni dalla sua entrata in vigore.

Per quanto riguarda la politica economica e sociale, l'intervento dello Stato fu favorito dagli aiuti americani del Piano Marshall di cui l'Italia poté fruire grazie alla scelta di campo occidentale.

Nel 1950 venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno, per un primo organico intervento a favore delle zone più povere del Paese.

Nel 1953 venne creato l'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) allo scopo di effettuare e coordinare le ricerche petrolifere e metanifere italiane, ma anche di dare un'efficace politica energetica all'Italia.

Infine, prese avvio il lento processo di integrazione europea con l'adesione dell'Italia nel 1951 alla Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e nel 1957 all'Euratom e alla Comunità Economica Europea.

3.3. 1960-1976: il centrosinistra

All'inizio degli anni sessanta cominciò una fase di distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica e di grandi speranze ideali per tutto il mondo, caratterizzata dall'attenuazione del clima di contrapposizione frontale tra i due blocchi.

Nel 1961 Krusciov e Kennedy si incontrarono negli Stati Uniti e avviarono i primi accordi relativi alla sospensione degli esperimenti atomici, nella prospettiva di una pacifica coesistenza che riconoscesse la diversità dei rispettivi sistemi politico-economici.

In quegli anni mutò anche l'atteggiamento della Chiesa cattolica che, sotto il pontificato di Giovanni XXIII, assecondando il processo di distensione e di apertura, abbandonò le sue posizioni più smaccatamente filo-occidentali.

Ancora una volta, questa situazione politica internazionale ebbe effetti anche rispetto alla politica interna italiana, favorendo un atteggiamento più aperto verso l'innovazione e le riforme.

La Democrazia Cristiana venne così indotta ad abbandonare l'alleanza con la destra, che dal 1957 appoggiava i suoi Governi dall'esterno, e a iniziare un processo di riforme, sentito ormai da molti come indilazionabile, attraverso un'operazione di apertura a sinistra nei confronti del Partito Socialista.

Quest'ultimo dapprima appoggiò il Governo dall'esterno, poi vi partecipò direttamente e, accanto al Partito Socialdemocratico e al Partito Repubblicano, vi rimase quasi ininterrottamente fino al 1976, dando luogo al cosiddetto centrosinistra.

Questa operazione politica significò da una parte, per i socialisti, la possibilità di uscire da una condizione di sudditanza e dipendenza nei confronti del Partito Comunista e da un'opposizione che non pareva dare nessun risultato concreto; dall'altra, per i democristiani, rappresentò la possibilità concreta di dividere la sinistra e isolare all'opposizione il Partito Comunista.

Si cominciò a consolidare quell'atteggiamento della DC, e delle forze politiche che le gravitarono attorno per alcuni decenni anche se non ne condividevano appieno la politica, volto ad evitare a tutti i costi che il PCI, numericamente secondo partito del Paese, potesse conquistare o anche solo partecipare formalmente al Governo.

L'Italia fu caratterizzata, rispetto a tutti gli altri Paesi europei e democratici, da una conventio ad *excludendum* che di fatto impedì per oltre quarant'anni una netta e reale alternanza alla guida del

Governo.

Per molto tempo i partiti dell'area governativa teorizzarono che, anche in caso di vittoria elettorale dei comunisti, per ragioni internazionali che legavano l'Italia al blocco occidentale, non si sarebbe mai potuto accettare un loro ingresso al Governo.

È un fatto che, prima di ogni competizione elettorale, c'era l'ansia e il dubbio su quello che sarebbe potuto accadere se il PCI avesse ottenuto la maggioranza dei voti, sebbene a partire dagli anni sessanta fu sempre più forte l'autonomia e il distacco dal blocco orientale di questo partito.

Quando dei partiti, stando al Governo, pretestuosamente, non ammettono neanche in linea di principio di andare all'opposizione, teorizzando una sorta di "democrazia bloccata", rompono di fatto il patto costituzionale e le regole del gioco fondamentali della democrazia stessa.

Dal 1947 al 1993 la DC rappresentò l'asse portante di tutti i Governi e di tutte le maggioranze parlamentari e il PCI, se si esclude la parentesi dell'unità nazionale dal 1976 al 1979 in cui comunque solo dall'esterno appoggiò il Governo, fu sempre collocato all'opposizione.

Furono almeno due gli effetti deteriori di questa situazione. Da un lato, nella certezza che nessuno avrebbe potuto sostituirla, le forze di Governo non di rado utilizzarono il potere a proprio esclusivo vantaggio, favorendo fenomeni di corruzione e lottizzazione politica. Dall'altro si alimentò una forma di compensazione di questa esclusione del PCI dal Governo basata sul coinvolgimento di questo partito nei processi decisionali in cambio di alcune concessioni, il tutto anche in modo poco trasparente per l'opinione pubblica. Si definì in tal modo un sistema di potere poi denominato di "democrazia consociativa". Non era un caso che la stragrande maggioranza delle leggi in Parlamento venisse approvata con la quasi unanimità dei voti.

All'inizio degli anni sessanta, gli anni del "miracolo economico", si aprì comunque una stagione nuova, ricca di importanti innovazioni e attuazioni costituzionali.

Nel 1962, in attuazione dell'art. 43 della Costituzione, venne nazionalizzata la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica con la creazione dell'ENEL che doveva mettere a disposizione del Paese energia elettrica in quantità adeguata e a un costo minimo.

Nello stesso anno venne approvata la legge di riforma della scuola media che, sulla base del dettato dell'art. 34 della Costituzione, elevava l'obbligo scolastico all'età di 14 anni.

In quel periodo venne insediata anche la Commissione nazionale per la programmazione economica, nella convinzione che, per compiere un'incisiva azione riformatrice, l'intervento dello Stato nell'economia e nella società non avrebbe dovuto compiersi in modo episodico, ma in un quadro programmatico ponderato e preciso, come indicato anche nell'art. 41 della Costituzione.

Nel 1963, stroncato da una breve malattia, morì il "Papa buono", Giovanni XXIII. Nello stesso anno a Dallas, nel Texas, uccisero sparando da una finestra il Presidente degli Stati Uniti J. F. Kennedy; quell'omicidio, e le oscure forze che lo diressero, rimangono uno dei misteri di questo secolo.

In Italia continuò l'esperienza del centrosinistra, ma la spinta riformatrice iniziale fu ben presto destinata a raffreddarsi.

Nel luglio del 1964 accadde un episodio sconcertante per un Paese che la Costituzione definisce democratico. Tale episodio rimase ufficialmente segreto per molti anni.

Il Presidente della Repubblica Antonio Segni, nell'ambito delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo, ricevette al Quirinale alcuni rappresentanti delle Forze Armate, tra i quali il generale Giovanni De Lorenzo, capo dei servizi segreti (SIFAR) e in seguito eletto deputato nelle liste dell'MSI, ideatore del "Piano Solo".

Si trattava di un progetto di colpo di Stato che avrebbe dovuto essere attuato dall'Arma dei Carabinieri e da gruppi di civili, ex parà, repubblicani fascisti e estremisti di destra, addestrati in Sardegna nella base di Gladio di Capo Marrargiu. Il Piano sarebbe scattato se i socialisti, per entrare a far parte del nuovo Governo, avessero spostato troppo a sinistra la politica italiana.

Il Piano stesso prevedeva l'assunzione del potere da parte dei militari con l'occupazione delle sedi dei partiti e dei giornali della sinistra, della RAI e delle prefetture e l'arresto di uomini politici comunisti e socialisti e alcuni sindacalisti, indicati in una lista di molte centinaia di persone che non fu mai più ritrovata; essi avrebbero dovuto essere deportati nella stessa base di Gladio in Sardegna.

Il golpe non venne mai attuato, ma la sua minaccia fu efficace non solo nei confronti di quei socialisti che in un primo tempo volevano condizionare la loro partecipazione al Governo

all'accettazione di incisive riforme, ma anche nei confronti di quelli che, senza le riforme, con l'On. Pietro Nenni in testa, volevano continuare la collaborazione con la DC nel futuro Governo, che sarebbe poi stato guidato dall'On. democristiano Aldo Moro; essi infatti paventavano i rischi che correva la democrazia italiana.

Negli anni successivi il Presidente della Repubblica Segni fu costretto a lasciare la sua carica a causa di un ictus cerebrale che lo aveva inabilitato, sembra, dopo un acceso incontro con Moro e il socialdemocratico futuro Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat; nel corso di tale incontro quest'ultimo aveva minacciato di deferirlo al giudizio della Corte Costituzionale per alto tradimento e attentato alla Costituzione per il "Piano Solo".

In quegli anni, in effetti, i Governi che si succedettero non realizzarono importanti riforme e fallì in pieno la politica di programmazione economica che aveva suscitato tante attese e speranze.

Nel 1965 accadde un altro inquietante episodio della storia occulta italiana. Presso l'Hotel romano Parco dei Principi si tenne un convegno, finanziato dal SIFAR, nel corso del quale venne teorizzata la "strategia della tensione" come elemento fondamentale della "guerra non ortodossa" da condurre contro l'avanzata delle sinistre. Vi parteciparono uomini dei servizi segreti, ufficiali e personaggi politici e giornalisti di destra e estrema destra, ma non solo.

Si avvicinavano intanto gli anni della rivolta studentesca e il 1968. Fu da un'università degli Stati Uniti, a Berkeley in California, che iniziò la contestazione giovanile, destinata presto a diffondersi in tutto il mondo.

La protesta investì i valori di una società individualista e conformista, negando la presunta neutralità della scienza e delle istituzioni sociali; si rifiutò la repressione e l'autoritarismo delle vecchie generazioni in nome di un mondo più libero.

In diversi fenomeni si manifestò la dimensione più politica della rivolta. In particolare: nell'impegno contro la guerra e l'imperialismo americano nel Vietnam e nel formarsi di un movimento pacifista internazionale; nel sorgere del movimento femminista che mise in discussione valori millenari; nella contestazione al totalitarismo sovietico con l'esperienza della primavera di Praga di Alexander Dubcek e la definizione di un "socialismo dal volto umano" appoggiato ed esaltato anche dai comunisti italiani che solidarizzarono con la ribellione del popolo cecoslovacco soffocata dai carri armati russi; infine, nel maggio francese e nel sogno di un'unione ideale con il movimento operaio di quel mezzo milione di studenti che sfilarono per le strade di Parigi.

In Italia, gli ideali di quella primavera del 1968, anche per l'incapacità del centrosinistra di svolgere un'opera effettivamente riformatrice, diedero luogo a una serie di lotte sociali che videro insieme studenti e mondo del lavoro e che sfociarono nel cosiddetto "autunno caldo" del 1969.

Furono anni di grandi conquiste sindacali e politiche.

Nel 1970 venne approvata la legge che conteneva lo Statuto dei lavoratori, con il quale tanti diritti costituzionali prima negati fecero ingresso finalmente nelle fabbriche e negli altri luoghi di lavoro.

Nello stesso anno venne reso operativo un importante strumento di democrazia diretta con la legge di disciplina del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione.

Sempre nel 1970, colmando un'inadempienza costituzionale che durava da vent'anni, vennero finalmente approvate le norme di legge necessarie per l'istituzione dell'ordinamento regionale e il corpo elettorale italiano fu chiamato ad eleggere, per ogni Regione, il rispettivo Consiglio regionale.

Per le forze politiche più reazionarie e più retrive, che rifiutavano il cambiamento e un ulteriore allargamento a sinistra della maggioranza verso i comunisti, furono gli anni della "grande paura". Gli anni in cui cominciava drammaticamente a dispiegarsi la "strategia della tensione", come risposta alle conquiste sociali e ai mutamenti in corso.

L'esplosione di una bomba ad alto potenziale nella sede della Banca Nazionale dell'Agricoltura in piazza Fontana a Milano nel dicembre del 1969, con i suoi 16 morti e 88 feriti, fu il primo atto di una serie di stragi che insanguinarono l'Italia per anni.

Non è possibile non ricordare, tra le altre, le più gravi di queste stragi. A Peteano, in provincia di Gorizia, nel 1972 un'auto imbottita di tritolo uccise tre Carabinieri. A piazza della loggia a Brescia nel 1974, nel corso di una manifestazione antifascista, esplose una bomba provocando 8 morti e 94 feriti. Sul treno Italicus, all'interno di una galleria tra Bologna e Firenze, nel 1974 una bomba ad alto potenziale esplose provocando 12 morti e 105 feriti. Alla stazione ferroviaria di Bologna nell'agosto del

1980 l'esplosione di un ordigno potentissimo collocato nella sala di attesa di seconda classe provocò la morte di 85 persone e il ferimento di altre 200. Sul rapido 904, nella galleria di San Benedetto Val di Sambro, alla vigilia del Natale del 1984, esplose una bomba provocando 15 morti e 139 feriti.

Le indagini della magistratura per trovare i colpevoli furono caratterizzate da due elementi ricorrenti: i frequenti, incredibili e pesanti depistaggi operati dai servizi segreti sulle indagini stesse e il coinvolgimento, nei rari casi di individuazione dei responsabili materiali, di gruppi dell'estrema destra nel compimento degli attentati. Ma a che fine?

Un certo Vincenzo Vinciguerra, processato e condannato per la strage di Peteano, ammettendo la sua responsabilità, chiamò direttamente in causa appartenenti ai massimi livelli dello Stato parlando di "una struttura clandestina il cui scopo è quello di destabilizzare l'ordine pubblico per normalizzare il Paese sempre più in procinto di spostarsi a sinistra... una struttura clandestina costituita fin dai primi anni del dopoguerra". E fu proprio da quelle indagini che si iniziò a scoprire l'esistenza di Gladio.

Altre indagini giudiziarie e parlamentari evidenziarono a sufficienza il coinvolgimento di Gladio e del SID (i nuovi servizi segreti italiani che dal 1965 avevano sostituito il SIFAR) nella strategia della tensione e misero in luce come il SID stesso venisse strumentalizzato per condizionare quelle istituzioni democratiche previste dalla Costituzione che avrebbe dovuto difendere, prima utilizzando e poi coprendo manovalanza fascista.

I primi anni settanta furono anni di forte crescita elettorale del PCI (nelle elezioni per la Camera dei deputati del 1976 raggiunse il 34,4% dei voti) e dell'importante vittoria delle sinistre e del mondo laico nel referendum col quale si sarebbe voluto abrogare il divorzio; occorreva dunque fermare questa avanzata e questa spinta innovativa.

Le bombe, con la "strategia della tensione", avevano lo scopo di ricollocare l'elettorato, che timidamente si stava portando verso sinistra e verso il cambiamento, nella direzione dei partiti più moderati e di centro che parevano dare maggiori garanzie e più affidabilità. Insomma, come fu autorevolmente affermato anche nell'inchiesta parlamentare sulle stragi, destabilizzare per stabilizzare; la tensione sociale doveva essere lo strumento per un rafforzamento autoritario del governo del Paese.

A questo punto è opportuno accennare brevemente ad altri due eventi che, in questo quadro, assumono più chiarezza.

Il primo è il "Piano Tora Tora", un altro tentativo rimasto segreto di colpo di Stato ad opera di battaglioni militari guidati dal fascista Junio Valerio Borghese che, nel dicembre del 1970, occuparono per diverse ore il Ministero degli interni fino a un misterioso contrordine che fece rientrare tutti nelle caserme.

Il tutto, secondo alcuni giudici, sotto gli occhi del SID e dell'Ambasciata americana. Un episodio incredibile!

Uno dei golpisti interrogati, certo Gaetano Lunetta, dichiarò: "Il golpe Borghese c'è stato davvero: con i camerati di La Spezia e della Liguria siamo stati padroni assoluti del Viminale... Ed è anche sbagliato definirlo golpe 'tentato' e poi rientrato. Il risultato politico che voleva ottenere chi aveva organizzato l'assalto è stato raggiunto: congelamento della politica di Aldo Moro, allontanamento del PCI dall'area di governo, garanzie di una totale fedeltà filoatlantica e filoamericana: la verità è che il golpe c'è stato ed è riuscito". Si tratta di una strategia del tutto analoga a quella utilizzata con il "Piano Solo".

Il secondo evento è rappresentato dall'ascesa di Licio Gelli. Con un passato di fascista e repubblicano, già a partire dagli anni sessanta fondò una loggia massonica segreta finanziata dalla CIA, denominata P2, che ben presto divenne un centro di potere occulto che si intrecciò con la storia politico-istituzionale dell'Italia e dei suoi servizi segreti, da cui Gelli stesso, fin dall'inizio, reclutò centinaia di adepti.

Ma per ora basti ricordare che dalle indagini giudiziarie la P2 risultò coinvolta, con una parte di rilievo, nella promozione e nell'arresto del golpe "Borghese" e che fu chiamata spesso in causa anche nelle indagini relative alle stragi di quegli anni.

Inoltre, nel 1975 Licio Gelli elaborò un "Piano di Rinascita Democratica" nel quale era contenuto l'obiettivo di una svolta autoritaria, ma non traumatica né violenta, con una forte diminuzione del ruolo e delle posizioni del PCI. Gli strumenti più importanti individuati per realizzarlo erano: il controllo dei mass media, la normalizzazione dei sindacati confederali, la dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo e la riduzione del ruolo svolto dalla Magistratura, il rafforzamento del potere esecutivo

con l'elezione diretta del Capo dello Stato.

Sul piano legislativo occorre ancora ricordare che in questo periodo si giunse all'approvazione di due rilevantissimi provvedimenti grazie al contributo delle sinistre: la riforma fiscale del 1973 che, dando attuazione all'art. 53 della Costituzione, definiva un nuovo sistema impositivo di carattere effettivamente progressivo, e la riforma del diritto di famiglia del 1975 che concretizzava in precise norme giuridiche il principio di uguaglianza tra uomo e donna nella famiglia, secondo la previsione dell'art. 29 della Costituzione, abrogando le relative anacronistiche norme del codice civile del 1942.

3.4. 1976-1979: l'unità nazionale

In Italia, già a partire dall'inizio degli anni settanta, quasi contemporaneamente al fenomeno dello stragismo di estrema destra, si manifestò il terrorismo di estrema sinistra, strutturato in una serie di gruppuscoli clandestini, ma principalmente nell'organizzazione denominata Brigate Rosse.

Secondo una visione estremizzata del marxismo più ortodosso e della lotta di classe, i suoi fondatori, ponendosi in una posizione molto critica verso i partiti storici della sinistra e in particolare verso il PCI, si batterono contro lo "Stato borghese", strumento del dominio capitalistico e simulacro di democrazia. Esso non poteva essere legalmente riformato, ma solo combattuto attraverso la lotta armata che avrebbe dovuto accelerare e acutizzare il conflitto di classe preparando le condizioni per la rivoluzione proletaria.

Mentre lo stragismo di estrema destra con i suoi attentati colpiva in modo indiscriminato, attraverso bombe fatte esplodere in luoghi pubblici, il terrorismo di estrema sinistra era molto più selettivo. Colpendo singoli individui, mirava a colpire "il cuore dello Stato". Ne rimanevano vittime magistrati, uomini politici, industriali, giornalisti, membri delle forze dell'ordine, attraverso azioni di guerriglia che si concludevano con il rapimento, ma più spesso con l'immediata uccisione di quelli che venivano definiti "servi dello Stato".

Dal 1974 furono decine e decine le vittime di questo terrorismo i cui ultimi colpi di coda giunsero fino verso la fine degli anni ottanta, quando ormai le BR erano isolate e depotenziate.

Verso la metà degli anni settanta l'Italia fu segnata, oltre che dai durissimi colpi dello stragismo e del terrorismo, da un momento particolarmente difficile per la sua economia a causa della grave crisi energetica e dell'elevata inflazione.

È in questo quadro che maturò l'idea del segretario del PCI Enrico Berlinguer del "compromesso storico", cioè di un incontro tra i comunisti e le masse cattoliche democratiche rappresentate dalla DC, in una prospettiva di governo unitario del Paese. Il momento era tragico e difficile e molte erano le forze oscure e palesi che si battevano contro l'avanzata delle sinistre.

L'interlocutore più sensibile nella DC verso questo progetto politico apparve l'On. Moro, dal 1976 Presidente della stessa DC, che più di ogni altro si pose il problema di una fase nuova nella vita politica italiana. Egli riconobbe la necessità della partecipazione del PCI almeno alla maggioranza parlamentare e, superata la crisi, eventualmente anche a un Governo alternativo, ponendo fine alla conventio ad excludendum che aveva caratterizzato tutti i Governi della Repubblica dal 1947.

Moro era consapevole dei danni di quella che lui stesso definì una "democrazia incompiuta" e, dall'altra parte, degli intenti sinceramente democratici del PCI di Berlinguer.

Così come negli anni sessanta era stato portato il PSI al Governo, ora era necessario allargare le basi democratiche dello Stato coinvolgendo anche il PCI, nell'intento di giungere, superata l'emergenza del drammatico momento, al sostanziale mutamento democratico delle forze di governo.

Nacque così l'idea dei Governi di unità nazionale che dal 1976 al 1979 caratterizzarono la vita politica italiana. Alla loro guida venne posto l'On. Andreotti. La composizione ministeriale di questi Governi era esclusivamente democristiana, ma essi furono sorretti da una maggioranza parlamentare che includeva tutti i partiti dell'arco costituzionale, PCI compreso, con la sola esclusione dell'MSI.

Per molti versi sembrava ricostituita quella unità tra tutti i partiti antifascisti che aveva caratterizzato la guerra di Liberazione e la fase costituente della Repubblica, al fine di contrapporsi più efficacemente allo stragismo e al terrorismo e difendere la Costituzione stessa e le istituzioni democratiche conquistate a duro prezzo da quei partiti.

Ma nel marzo 1978, proprio nel giorno in cui l'On. Moro si apprestava a recarsi in Parlamento per

votare la fiducia al secondo Governo di unità nazionale, un commando delle Brigate Rosse annientava la sua scorta e lo rapiva.

Dopo circa due mesi e una tormentata prigionia, il presidente della DC venne assassinato e il suo corpo venne fatto ritrovare nel bagagliaio di un'automobile nel centro di Roma.

Molti dubbi rimangono riguardo agli atteggiamenti assunti e alle leggerezze dimostrate prima, durante e dopo quel tragico rapimento da parte di tutti gli organi preposti alla difesa dello Stato.

La commissione di indagine parlamentare sul terrorismo e sull'affare Moro in primo luogo evidenziò che, dopo l'ottimo lavoro del questore Santillo e del generale Dalla Chiesa che aveva determinato la decapitazione del gruppo dirigente delle BR per ben due volte, dal 1974 al 1978 ci fu un periodo di vera e propria stasi e di smobilitazione degli apparati repressivi dello Stato e che non si diede luogo alla eliminazione definitiva, pur avendone la possibilità, del terrorismo di estrema sinistra. Tanto che le BR riuscirono ad organizzare nel pieno centro di Roma il rapimento, l'uccisione di cinque uomini della scorta e la detenzione indisturbata per 55 giorni del leader della DC.

La stessa commissione di indagine evidenziò anche che il comitato di sicurezza che conduceva le indagini, nominato dall'allora Ministro dell'interno On. Francesco Cossiga, era costituito in gran parte, 8 componenti su 12, da uomini della P2, la loggia massonica segreta di Licio Gelli, così come quasi tutta la catena di comando dei servizi segreti italiani dell'epoca.

A questo comitato di sicurezza partecipò anche un esperto della CIA che si impegnò per dimostrare che Moro non era indispensabile alla vita del Governo e della Nazione.

Per inciso, nel 1966, l'On. Cossiga, futuro Presidente della Repubblica e all'epoca sottosegretario alla difesa, aveva partecipato, per sua ammissione, alla formazione di atti amministrativi concernenti Gladio.

Ma i punti oscuri della vicenda non si limitarono alla composizione del comitato di sicurezza. Tra gli altri, di particolare evidenza furono le segnalazioni sul covo in cui venne tenuto prigioniero Moro e di cui all'epoca non si fece nulla, e ancora la stampatrice dei messaggi delle BR che si scoprì provenire dall'ufficio dei servizi segreti che provvedeva all'addestramento dei "gladiatori".

Sono forti gli interrogativi sulla autonomia di azione delle BR in quegli anni e in particolare di quella più clamorosa. Moro era l'uomo politico che all'interno della DC più di altri sostenne l'abbandono delle posizioni maggiormente ostili all'ingresso dei comunisti nel Governo.

Uno dei suoi più stretti collaboratori, Corrado Guerzoni, a dieci anni di distanza da quei tragici fatti, in un'intervista a un quotidiano affermò: "Sappiamo perché è stato ucciso Moro: per la posizione nei confronti del PCI... Moro avrebbe garantito che anche per i comunisti sarebbe stato rispettato fino in fondo il gioco democratico, cioè che se i comunisti avessero vinto le elezioni, nulla sarebbe stato fatto per impedire, a loro danno, il rispetto formale e sostanziale del dettato costituzionale ...i nemici di Moro sapevano che egli non si sarebbe prestato a letture di comodo della Costituzione".

È pur vero che nell'ottica rivoluzionaria delle BR il compromesso storico di Berlinguer rappresentava una scelta politica da contrastare; nel 1979 le BR giunsero perfino ad uccidere il sindacalista comunista Guido Rossa. Ma è anche vero che tale scelta era probabilmente condivisa da alcuni settori del potere politico che, in dispregio dei più elementari diritti politici sanciti dalla Costituzione democratica, continuavano a nutrire un'ostinata e feroce ostilità rispetto alla prospettiva di un futuro ingresso dei comunisti al Governo.

Lo stesso Alberto Franceschini, uno dei capi storici delle BR, in un'intervista di qualche anno fa si disse certo, sia pure non suffragando con nessuna prova le sue affermazioni, che le BR: "erano state strumentalizzate dall'esterno per impedire che il PCI di Berlinguer andasse al potere".

Ancora una volta in Italia si può ipotizzare un ennesimo intervento tendente a destabilizzare l'ordine pubblico per stabilizzare quello politico. Un altro freno al mutamento possibile.

Non c'è dubbio che il clima che si instaurò negli "anni di piombo" rafforzò le forze conservatrici. Rafforzamento documentato dal progressivo calo elettorale del PCI e dal fallimento della strategia del compromesso storico con il quale si sarebbe voluto finalmente superare la "democrazia bloccata" italiana.

Nonostante tutto, la solidarietà tra le diverse forze politiche espressa dai Governi di unità nazionale permise di superare i momenti più tragici dell'emergenza politica ed economica ed inoltre consentì, sul piano istituzionale, l'approvazione di due importanti provvedimenti legislativi di

attuazione della Costituzione: nel 1977, la legge di parità tra uomo e donna sul lavoro, in attuazione dell'art. 37; nel 1978, la legge di riforma sanitaria che, nell'ambito di un progetto ambizioso e organico di prevenzione, cura delle patologie e riabilitazione, attraverso le Unità Sanitarie Locali, dava nuova concretezza al diritto alla salute previsto dall'art. 32.

Come già precedentemente ricordato, negli anni sessanta e settanta svolse un ruolo fondamentale anche la Corte Costituzionale, eliminando dall'ordinamento giuridico molte disposizioni emanate nel corso del regime fascista, ora in palese contrasto con i principi della Costituzione repubblicana.

Frutto di quegli anni fu anche l'elezione a Presidente della Repubblica di Sandro Pertini, un appassionato partigiano socialista, già membro dell'Assemblea Costituente, che più volte denunciò le interferenze dei servizi segreti stranieri nelle vicende italiane degli anni settanta e che più di ogni altro simboleggiò l'unità democratica del popolo italiano a difesa della sua Costituzione nella tragedia dello stragismo e del terrorismo.

3.5. 1979-1991: il pentapartito

A partire dai primi mesi del 1979, superata la fase più acuta della crisi politica ed economica, il Partito Comunista valutò inopportuno continuare ad appoggiare dall'esterno il Governo e passò all'opposizione con l'idea di costituire un largo schieramento, in primo luogo alleandosi con il Partito Socialista, nettamente alternativo alla Democrazia Cristiana.

Bettino Craxi divenne allora segretario del PSI proprio grazie all'appoggio della corrente di sinistra del Partito che condivideva il progetto comunista. Era nei suoi intenti primari rompere l'asse DC-PCI che vedeva il PSI in posizione subalterna; ma in breve tempo egli cambiò completamente la sua linea politica divenendo sempre più polemico nei confronti del PCI.

Nel frattempo si costituivano alcuni Governi a guida democristiana e con la partecipazione, oltre che della DC, dei partiti laici minori, escluso il PSI.

Fu proprio all'epoca dell'ultimo di questi Governi, nel 1981, che la magistratura riuscì a mettere le mani per la prima volta sui famosi elenchi degli iscritti alla loggia segreta P2 di Gelli e sul suo "Piano di Rinascita Democratica".

Ne risultò un quadro sconcertante: centinaia e centinaia di nomi, fra cui alti ufficiali dei carabinieri e di tutte le forze armate, questori, prefetti, imprenditori, presidenti di banca, ministri in carica e ex ministri, un segretario di un partito di Governo, deputati, magistrati, sindaci, primari ospedalieri, avvocati, notai e naturalmente quasi tutti gli alti gradi dei servizi segreti.

Molti di costoro avevano giurato fedeltà alla Costituzione italiana, ma poi si erano iscritti a una loggia massonica segreta, finanziata dalla CIA e centro di potere occulto coinvolto nelle più oscure pagine della storia politico-istituzionale italiana.

La P2 era stata definita nella relazione della commissione parlamentare di indagine presieduta dall'On. democristiana Tina Anselmi, "un'associazione politica il cui fine peraltro non è quello di pervenire al governo del sistema, bensì quello di esercitarne il controllo".

Il Parlamento italiano, con una legge del 1982, sciolse la P2 e ne autorizzò la confisca dei beni e, in attuazione dell'art. 18 della Costituzione, secondo comma, da allora fece esplicito divieto, sanzionandolo penalmente, di costituire associazioni segrete che svolgessero un'attività diretta ad interferire sull'esercizio di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale.

Il Presidente del Consiglio in carica, l'On. Arnaldo Forlani, colpevole di non avere tempestivamente reso pubblici quegli elenchi, fu costretto a dimettersi.

È in quel periodo che il segretario socialista Craxi, sempre più forte all'interno del suo partito, inaugurò una nuova politica.

Da una parte egli incominciò a prendere le distanze sia dal partito Comunista, in flessione elettorale, sia da un'ipotesi di Governo alternativo alla DC, con una polemica molto forte ed accesa verso il PCI, ancora accusato, in fondo, di essere troppo vicino all'Unione Sovietica. Invece fu proprio di quegli anni l'ennesima prova di distacco del PCI dall'URSS testimoniato dal giudizio di Berlinguer circa l'esaurimento della spinta propulsiva della Rivoluzione d'Ottobre e da una radicale valutazione negativa della società comunista a modello sovietico. A questo proposito i giornali definirono la

posizione del Partito Comunista come l'ultimo "strappo" dall'Unione Sovietica.

Dall'altra parte, in nome della governabilità del Paese, Craxi iniziò una nuova stagione di collaborazione con la DC, verso la quale, almeno a parole, apparve comunque piuttosto critico.

Nacquero così i vari Governi di pentapartito (DC, PSI, PSDI, PLI, PRI) che caratterizzarono la vita politica italiana fino al 1991. Essi si presentavano simili a quelli dell'epoca del centrosinistra, ma con due caratteristiche in più: la presenza dei liberali e, per alcuni anni, la Presidenza del Consiglio, per la prima volta dal 1948, affidata a leader non democristiani, a sottolineare il ruolo meno subalterno dei partner di Governo alla DC.

Come all'epoca del centrosinistra, si ritrovava ancora un PCI isolato all'opposizione, nonostante la sua forte consistenza numerica. Il progetto di Moro di una democrazia compiuta e dell'alternanza, dopo l'esperienza dell'unità nazionale, era completamente dissolto. Al PCI non rimase che perseguire gli interessi di cui era portatore dall'opposizione e nella pratica del consociativismo che continuava a compensare questa ostinata esclusione dal Governo.

L'asse politico governativo negli anni ottanta rimase, comunque, principalmente basato sulla nuova collaborazione tra DC e PSI e, come si scoprirà solo agli inizi degli anni novanta, su una spartizione del potere che si basava sulla corruzione generalizzata e sistematica di quei due partiti e dei loro alleati di Governo.

Ma gli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta devono essere ricordati anche come gli anni dei più gravi omicidi di cosa nostra. Ufficiali delle forze dell'ordine, magistrati, giornalisti, uomini politici, imprenditori e tante altre persone impegnate a contrastare i progetti mafiosi, caddero a decine sotto il piombo di questa organizzazione criminale.

La mafia, affermatasi originariamente in Sicilia, ma diffusasi in seguito non solo in Italia, ma anche in altre parti del mondo, ancora oggi significa soprattutto appalti pubblici truccati, condizionamento della Cassa per il Mezzogiorno, poi divenuta Agenzia per il Mezzogiorno, speculazione edilizia, traffico di stupefacenti ed armi, racket delle estorsioni in cambio di protezione... Un giro d'affari enorme e con vastissime possibilità di guadagno.

In alcune aree del territorio nazionale è fuori di dubbio che il controllo che la mafia esercita è superiore a quello dei poteri dello Stato. Il fenomeno si presenta quindi con veri e propri tratti eversivi nei confronti delle istituzioni pubbliche anche in considerazione delle collusioni, più volte accertate, tra mafia e potere politico.

Il potere mafioso spesso è in grado di inquinare le competizioni elettorali con il controllo dei voti, non solo a livello locale, ma anche nazionale. In cambio di voti offerti alla classe di governo, esso si garantisce protezione e aiuto da parte di pezzi dello Stato che a loro volta si servono di questa relazione per consolidare il proprio potere minacciato dalle forze della sinistra e dalla crescita della nuova società civile.

Le commissioni parlamentari di inchiesta e le indagini giudiziarie documentarono i legami tra mafia e poter politico siciliano e nazionale e il fatto che molti omicidi mirassero a salvaguardare il perpetuarsi di questi legami e di questo sistema di potere.

Emblematici furono gli esiti processuali di alcuni delitti "eccellenti" di quel periodo. Quelli, per esempio, relativi agli omicidi del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, o del segretario regionale del PCI Pio La Torre o dell'ex Sindaco di Palermo Giuseppe Insalaco, ma in particolare del Presidente democristiano della regione siciliana Piersanti Mattarella. Con esso, nel gennaio del 1980, venne consumato il più grave delitto politico compiuto in Italia dopo l'assassinio di Moro.

Mattarella aveva iniziato una seria opera di rinnovamento e di pulizia sia all'interno degli uffici dell'amministrazione regionale, sia all'interno del Comune di Palermo. Nonostante le difficoltà incontrate, egli pubblicamente aveva dichiarato alla fine del 1979 che non intendeva tornare indietro e che, per continuare nel suo progetto, scorgeva la possibilità della partecipazione diretta dei comunisti al Governo della Regione.

Le analogie con l'affare Moro sono fin troppo evidenti, tant'è che nel corso delle indagini si intravide l'ombra, oltre che della mafia e del potere politico, della massoneria e della P2 di Licio Gelli, dei servizi segreti e anche di un non ben precisato super servizio segreto (Gladio?) e di gruppi neofascisti, in un tragico intreccio di interessi criminali e interessi politici.

Da un punto di vista istituzionale, gli anni ottanta sono caratterizzati da un atteggiamento sempre più critico da parte di quasi tutte le forze politiche rispetto alla Costituzione.

Se negli anni precedenti ne veniva spesso richiesta l'effettiva attuazione, attraverso l'approvazione di nuove leggi, da questo periodo in poi cominciò a diffondersi sempre più l'idea che molti problemi avrebbero potuto risolversi solo procedendo a una sua revisione, in particolare delle norme contenute nella seconda parte relativa all'Ordinamento della Repubblica.

Era ormai chiaro a tutti che il problema principale delle istituzioni italiane era rappresentato dalla mancanza di un reale alternarsi di due schieramenti politici contrapposti in competizione, secondo gli schemi tipici di ogni democrazia e dello stesso "metodo democratico", per il governo del Paese.

I Governi formati fino a quel momento, quasi tutti di coalizione, e quindi per loro natura molto instabili, bene o male avevano sempre avuto nella sola DC prima, e nella DC e nel PSI poi, il loro punto di forza. L'MSI da una parte, il PCI dall'altra, non avevano mai direttamente partecipato al Governo, secondo gli schemi di una "democrazia bloccata".

Era una situazione che non aveva eguali negli altri Paesi europei e democratici occidentali in cui la dialettica politica, di volta in volta, favorisce ora l'uno, ora l'altro schieramento politico, consentendo all'opposizione, dopo un po' di tempo, di divenire maggioranza e viceversa.

Nella narrazione di questi decenni è emerso chiaramente come forze occulte e poteri palesi in Italia si siano sempre opposti al cambiamento.

Moro, che a questo proposito parlava di "democrazia incompiuta", aveva ben chiari i limiti di una situazione che non poteva più durare a lungo.

La corruzione e la lottizzazione politica di chi sapeva che non avrebbe mai perso il suo potere, da una parte, i fenomeni di consociativismo con l'opposizione dall'altra, stavano lentamente erodendo le fondamenta della Costituzione e dello Stato democratico.

A tutto questo si aggiungano altre caratteristiche dei pubblici poteri italiani: la debolezza dello stesso potere esecutivo, lo strapotere dei partiti nelle istituzioni, la frantumazione della rappresentanza politica in un numero crescente di piccole formazioni, le lungaggini dei lavori parlamentari, l'inefficienza della pubblica amministrazione, l'estrema lentezza della attività giudiziaria.

Tutto ciò costituì la base di un lungo, quanto spesso inconcludente, dibattito sulle riforme istituzionali il quale, oltre che su ipotesi di modifica della Costituzione, approdò anche ad alcune proposte di carattere legislativo.

Il problema venne affrontato anche da un'apposita commissione parlamentare che, comunque, servì solo come luogo di dibattito e confronto senza pervenire ad alcun risultato concreto.

Le idee che emersero furono le più svariate.

Fra le altre, per il Parlamento si andava dalle proposte del PCI di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno che favorisse la formazione di coalizioni alternative e l'eliminazione di una delle due Camere a quella di quasi tutti gli altri partiti che ancora non si sbilanciavano esattamente sulla riforma elettorale e proponevano un sistema bicamerale differenziato.

Per il Governo, per il quale tutti condividevano la necessità di una maggiore stabilità, si andava dalle proposte che prevedevano premi di maggioranza all'ipotesi forte del PSI di elezione diretta del Capo dello Stato che doveva essere posto anche a capo dell'esecutivo.

Per le Regioni e gli enti locali, solo alcune forze politiche iniziavano a parlare di elezione diretta del Presidente della Giunta e del Sindaco.

Ma di queste ed altre proposte, in quel periodo, nessuna si concretizzò. Il necessario accordo tra un largo schieramento politico, come previsto dall'art. 138 della Costituzione nel caso di una sua modifica, non venne mai raggiunto a causa di una serie di veti incrociati tra i diversi partiti e le uniche realizzazioni concrete non furono di tipo costituzionale.

Nel 1988 venne approvata una modifica dei regolamenti parlamentari che limitava drasticamente il voto segreto di Deputati e Senatori, con l'intento apparente di aumentare la trasparenza delle scelte del Parlamento, ma con il risultato di aumentare il potere delle segreterie dei partiti che in questo modo potevano meglio controllare il rispetto della disciplina del partito stesso.

Nello stesso anno venne approvata anche la legge relativa all'Ordinamento della presidenza del Consiglio che, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, con quarant'anni di ritardo, disciplinava in modo organico poteri e responsabilità del Consiglio dei Ministri e del Presidente.

Altri provvedimenti legislativi di questo periodo di particolare rilievo istituzionale furono: sempre

nel 1988, il nuovo codice di procedura penale che trasformava il processo penale del codice fascista del 1930 da inquisitorio misto a accusatorio, con maggiore trasparenza e garanzie per la difesa; nel 1990, in attuazione dell'art. 128 della Costituzione, la nuova legge con la quale venivano codificati i principi generali delle autonomie locali, ma senza alcun cenno ancora alla elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta provinciale; sempre nel 1990 la prima legge organica relativa al procedimento amministrativo e al diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione; ancora in quell'anno, dopo un dibattito protrattosi per oltre quarant'anni, la legge di disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, in attuazione dell'art. 40 della Costituzione.

Sul piano dei rapporti internazionali è necessario ricordare in primo luogo nel 1984 la firma del nuovo Concordato tra Stato italiano e Chiesa cattolica che tuttavia continuava, come già esposto, a contenere elementi non irrilevanti di confessionalismo; in secondo luogo, nel 1979 le prime elezioni del Parlamento europeo e nel 1986 la sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo che disponeva la creazione del mercato unico, cioè l'abolizione delle frontiere tra i Paesi della Comunità Europea a partire dal primo gennaio 1993.

Gli anni ottanta furono, grazie alla favorevole congiuntura internazionale, anche anni di crescita e benessere economico. Il che favorì il consenso verso i Governi pentapartito di quell'epoca che non esitarono neppure a dilatare in modo sconsiderato la spesa pubblica e il debito dello Stato pur di mantenere e consolidare quel consenso.

In parte anche a causa della mancata tempestiva realizzazione di un organico progetto di riforma istituzionale, si stavano preparando le condizioni per i radicali sconvolgimenti degli anni successivi.

L'analisi di quel periodo non può che concludersi con la rilevazione della scoperta di Gladio nel 1990. Prima, nel mese di luglio, grazie alle indagini del giudice Casson relative alla strage di Peteano, poi, nel mese di ottobre, con le rivelazioni al Parlamento del Presidente del Consiglio Andreotti.

Il Parlamento stesso ben presto costituì una commissione parlamentare di indagine, presieduta dall'On. repubblicano Libero Gualtieri, la quale, dopo mesi di lavoro, riuscì a scoprire che Gladio era nata agli inizi degli anni cinquanta per la difesa del territorio nazionale da un'ipotetica invasione sovietica. Essa era stata creata sulla base di un accordo tra servizi segreti italiani e statunitensi e, sotto le dipendenze di questi ultimi, che negli anni fornirono armi e denaro, con il passare del tempo acquisì lo scopo primario di contrastare l'avanzata del Partito Comunista.

Per il modo in cui venne costituita e tenuta in vita, per i suoi fini e per il suo coinvolgimento negli episodi più foschi che conobbe la storia italiana di quei decenni, la commissione parlamentare si pronunciò per la "illegittimità costituzionale progressiva" di Gladio, intollerabile per un Paese sovrano e democratico.

Nelle conclusioni dei lavori della commissione stessa si leggeva: "Nei documenti interni del SISMI [l'attuale servizio segreto militare], Gladio è indicata come la 'nota organizzazione'. In realtà allo Stato italiano Gladio è sempre rimasta 'ignota'. Riteniamo di averla fatta uscire dall'anonimato. È tempo che di questo si prenda atto e si puniscano i responsabili del lungo inganno".

3.6. 1991-1994: la trasformazione

Dalla primavera del 1991 il Partito Repubblicano uscì dalla compagine governativa e si succedettero un paio di Governi quadripartito (DC, PSI, PSDI, PLI), prima a guida democristiana e poi socialista. Fu in quel periodo che, con un ritmo incalzante, iniziò in Italia un radicale processo di trasformazione politico-istituzionale.

Nel giro di pochi anni si giunse, almeno apparentemente, allo smantellamento del sistema di potere che aveva dominato il Paese dal dopoguerra.

Le cause di questo cambiamento vanno ricercate, in primo luogo, in eventi di ordine internazionale, che si erano determinati anche prima del 1991, e, in secondo luogo, in eventi consequenziali interni.

Gli sviluppi della situazione politica internazionale, come già evidenziato, da sempre condizionavano la politica interna italiana e non diversamente sarebbe potuto accadere quando, nel 1989, uno dopo l'altro caddero i regimi comunisti dei Paesi dell'est europeo.

Tale processo culminò prima con la liquidazione, nel 1991, del Partito Comunista dell'URSS da

parte del suo stesso segretario Mikail Gorbaciov, che già da tempo aveva iniziato una profonda riforma del sistema, poi con la dissoluzione della vecchia Unione Sovietica in luogo della quale nacquerò molti Stati indipendenti neppure lontanamente paragonabili, quanto a potenza economia, politica e militare, all'URSS.

L'abbattimento del muro che divideva in due parti la città di Berlino e la riunificazione delle due Germanie simboleggiarono, forse più di ogni altro evento, la fine del cosiddetto socialismo reale e dei sistemi politici comunisti a economia pianificata dallo Stato e il superamento della divisione del mondo in due blocchi.

La contrapposizione bipolare espressa dalla guerra fredda tra USA e URSS, determinatasi dopo la seconda guerra mondiale, che aveva caratterizzato la storia del pianeta per oltre quarant'anni, venne meno per la dissoluzione di uno dei due contendenti.

Oggi la politica mondiale è dominata da una sola grande potenza, gli USA, affiancata dagli altri Paesi più industrializzati del mondo, tra cui anche l'Italia.

A questi paesi si contrappongono l'80% degli esseri umani che vivono nel terzo e nel quarto mondo, ma che, se non muoiono di fame o di malattie, sopravvivono con solo il 20% della produzione mondiale; il che basta per fare intravedere che al vecchio conflitto tra occidente capitalistico e Paesi dell'est comunista, se ne sta sostituendo un altro, non meno drammatico e dalle conseguenze imprevedibili, tra nord del mondo ricco ed opulento e sud povero e diseredato.

L'allora segretario del Partito Comunista italiano Achille Occhetto, già dal 1989, consapevole dei profondi mutamenti mondiali, iniziò un processo che portò alla creazione di un nuovo Partito, dai caratteri ancora più marcatamente riformisti, denominato Partito Democratico della Sinistra (PDS). Una parte dell'ex PCI, non volendo rinunciare alla matrice "comunista", provocò una scissione interna e costituì il Partito della Rifondazione Comunista.

Ma questo fu solo il primo di una serie di effetti a catena che i cambiamenti internazionali determinarono in Italia.

Uno di questi effetti fu senz'altro la progressiva affermazione elettorale, a partire dalla fine degli anni ottanta, di un altro nuovo Partito, la Lega Nord. Questo movimento, crollate le ideologie e abbandonata l'esigenza di ricompattarsi a tutti i costi attorno a un Partito in nome dell'anticomunismo, si batteva, molto pragmaticamente, contro la vecchia partitocrazia corrotta e consociativa e contro lo Stato centrale in nome di un progetto di tipo federalista.

Un altro probabile effetto dei mutamenti internazionali e del venire meno della paura e delle remore verso cambiamenti profondi della situazione politica nazionale, va ricercato nel ruolo sempre più attivo, rispetto al passato, che giocò in Italia in quegli anni la Magistratura rispetto al potere politico.

A parte le indagini, a cui si è già accennato, che portarono alla luce l'esistenza di Gladio, organizzazione segreta costituita per finalità anticomuniste che ora non aveva più senso di esistere, assunse, tra le tante altre, un ruolo deterrente micidiale sul vecchio sistema di potere l'inchiesta cosiddetta "Mani pulite", condotta da Magistrati milanesi sulla corruzione politica.

Le indagini, partendo da un modesto episodio di corruzione, nel giro di pochi mesi si espansero rapidamente in tutta Italia, coinvolgendo funzionari pubblici, uomini politici di prim'ordine, segretari di partito, Ministri, Deputati, Senatori, Assessori, imprenditori e organizzazioni criminali come mafia e camorra.

Si scoprì ben presto che la pratica degli imprenditori di pagare tangenti per ottenere appalti pubblici o altri favori era spesso la norma e il canale principale attraverso il quale DC e PSI e gli altri partiti di Governo si finanziavano illecitamente e si rafforzavano o attraverso il quale singoli individui avevano costruito le loro fortune personali.

Un'intera classe dirigente venne messa sotto inchiesta e, ancora una volta, nelle indagini rispuntò l'ombra di Licio Gelli. C'è da chiedersi che fine avrebbero fatto queste indagini se, come prevedeva il suo "Piano di Rinascita Democratica", il Pubblico Ministero, come per esempio, tra gli altri, il famoso PM milanese Antonio Di Pietro, che le doveva condurre, fosse in qualche modo dipeso dall'esecutivo, cioè proprio da quel potere politico che doveva essere indagato.

Comunque, iniziarono i processi e arrivarono anche le prime condanne.

Tra il 1992 e il 1993, travolti da scandali di dimensioni inimmaginabili, quasi scomparvero i vecchi partiti di governo: il PLI, il PSDI, il PRI.

Il PSI, particolarmente colpito dai reati commessi dai suoi leader, nonostante un certo

cambiamento della sua classe dirigente e un mutamento del suo simbolo, subì una fortissima flessione elettorale.

Anche la DC entrò in in una grave crisi. Da una parte venne meno la sua funzione di baluardo anticomunista che le aveva sempre consentito di unificare interessi anche molto diversi; dall'altra anch'essa fu duramente colpita dalle inchieste giudiziarie sulla corruzione, ma anche sulla complicità tra suoi uomini politici e associazioni di stampo mafioso. Il Partito fu costretto ad iniziare un profondo rinnovamento che passò pure attraverso il ritorno al vecchio nome di Partito Popolare.

Fu in queste condizioni che ci si avvicinò alle elezioni politiche anticipate del marzo 1994 in cui si presentò uno schieramento nuovo denominato Polo della libertà capeggiato da un nuovissimo partito nato dal nulla in quei mesi, Forza Italia, a cui, tra gli altri, si contrappose un altrettanto inedito schieramento denominato Progressista.

Prima di procedere all'analisi di quanto poi successivamente accaduto, è necessario soffermarsi sulle novità istituzionali di questo periodo.

Da un punto di vista dell'economia, i Governi di questi anni furono impegnati a combattere un tasso di disoccupazione sempre più elevato e un debito pubblico ormai di dimensioni ciclopiche.

Anche sull'onda delle teorie economiche neolibériste dominanti, con un po' di ritardo pure in Italia prese l'avvio un processo di graduale privatizzazione delle principali imprese pubbliche, comprese quelle in attivo e con andamenti economici positivi.

In ossequio ai tradizionali principi liberisti, secondo i quali lo Stato doveva limitare al massimo la sua presenza sul mercato, luogo riservato esclusivamente all'iniziativa privata, il Governo italiano iniziò a liberarsi di un patrimonio inestimabile e di un importante strumento di intervento nell'economia.

Nel 1992 i Paesi aderenti alla Comunità Europea sottoscrissero il trattato di Maastricht che istituì l'Unione Europea, ponendo, tra l'altro, le basi per l'adozione di una moneta unica in Europa.

Da un punto di vista più strettamente politico-istituzionale, a fronte della incapacità già segnalata di attivare sostanziali riforme istituzionali della classe politica, alcuni esponenti di vari partiti decisero di rivolgersi direttamente ai cittadini italiani raccogliendo le firme per promuovere una serie di referendum abrogativi, tra i quali particolare rilievo assunsero quelli relativi alle leggi elettorali per il Parlamento e per i Comuni e le Province.

In particolare si richiedeva di superare il vigente sistema elettorale di tipo proporzionale introducendo un nuovo sistema elettorale maggioritario che doveva scoraggiare l'eccessiva frammentazione politica, instaurando un rapporto più diretto tra cittadini ed eletti a scapito della partitocrazia dominante, ma soprattutto doveva favorire la formazione di due schieramenti o coalizioni contrapposti che avrebbero finalmente aperto la strada a una democrazia dell'alternanza.

Per chi avesse avuto ancora qualche dubbio, la caduta dei regimi comunisti e la nascita del PDS determinarono il venir meno delle ultime pregiudiziali anticomuniste e la convinzione sempre più diffusa che solo una democrazia che avesse garantito il ricambio e l'alternanza al Governo tra maggioranza e opposizione poteva rappresentare la migliore difesa contro la corruzione politica.

Senza dubbio la "democrazia bloccata" degli anni precedenti aveva favorito la degenerazione del sistema dei partiti di Governo, con i fenomeni del clientelismo, delle lottizzazioni politiche e delle tangenti che ora venivano alla luce. Tali partiti operavano nella convinzione che la mancanza di un vero e proprio ricambio politico alla guida del Paese li avesse resi immuni da ogni responsabilità.

La presenza degli stessi uomini al potere per così lungo tempo aveva favorito anche fenomeni di tipo consociativo con le opposizioni che rendevano spesso poco trasparente e incomprensibile la politica italiana.

Il referendum abrogativo per il sistema elettorale relativo ai Comuni e alle Province non ebbe luogo perché il parlamento riuscì ad approvare nel 1993 una nuova legge che prevedeva sia l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta provinciale che un sistema elettorale di tipo maggioritario il quale aveva lo scopo di garantire maggiore stabilità ai Governi locali.

Ebbe invece luogo il referendum abrogativo relativo alla legge elettorale del Senato che fu parzialmente abrogata con una grandissima maggioranza. A questo punto il Parlamento fu costretto ad intervenire approvando la nuova legge elettorale sia per la Camera che per il Senato, che introdusse in Italia un sistema di tipo maggioritario corretto, cioè con una quota di parlamentari da eleggere ancora in modo proporzionale.

Le elezioni politiche anticipate del marzo 1994, tenutesi sull'onda degli importanti eventi prima descritti, diedero risultati completamente nuovi rispetto ai tradizionali equilibri di potere italiani.

La nuova legge elettorale, effettivamente, favorì il formarsi di due coalizioni di partiti contrapposte che si batterono per la conquista del seggio nell'ambito della maggior parte di ogni collegio uninominale.

Da una parte si presentò lo schieramento dei Progressisti che riuniva Rifondazione Comunista, il Partito Democratico della sinistra, gli Indipendenti di sinistra, il Partito Socialista e altre formazioni minori o di recente costituzione: la Rete, i Verdi, Alleanza Democratica, i Cristiano Sociali.

Dopo molti anni la sinistra tornava ad unirsi su un programma riformista e di valorizzazione dello Stato sociale.

Dall'altra parte, in netta contrapposizione a questo schieramento, il partito di recente formazione denominato Forza Italia, creato e capeggiato dall'imprenditore Silvio Berlusconi, si rese promotore di un singolarissimo sistema di alleanze: al nord del Paese con la Lega Nord e al sud con l'ex Movimento Sociale, divenuto ora Alleanza Nazionale, che, contraddittoriamente, al nord si presentava antagonista alla stessa Lega; in alcuni casi la coalizione si estese anche ai candidati del Centro Cristiano Democratico, movimento nato da una corrente di destra dell'ex Democrazia Cristiana.

Tali alleanze, denominate Polo delle libertà al nord e Polo del buon Governo al sud, di cui Berlusconi divenne l'indiscusso leader trainante, si presentavano con un programma elettorale conservatore, di stampo decisamente liberista e con radicali ipotesi di riforma della Costituzione.

A questi due schieramenti contrapposti si aggiungevano, principalmente, uniti nel Patto per l'Italia, il Partito Popolare italiano e il Patto Segni. Quest'ultimo, ex democristiano, si era battuto più di ogni altro proprio per la bipolarizzazione della politica italiana, ma ora rischiava di soccombere schiacciato tra i due nuovi schieramenti.

I Progressisti ottennero circa il 34% dei voti; il Polo delle libertà circa il 43%; il Partito Popolare l'11% e il Patto Segni il 4,6%.

Ma l'attribuzione dei seggi, a causa dell'effetto maggioritario del nuovo sistema elettorale, nonostante la prevista quota proporzionale, accentuò ulteriormente questi inediti risultati elettorali.

Alla Camera dei Deputati ai Progressisti andarono il 33% dei seggi; al Polo delle libertà il 57%; al Partito Popolare il 5,2%; al Patto Segni il 2%.

Un vero e proprio terremoto politico senza precedenti nella storia della Repubblica italiana.

Il vincitore indiscusso della tornata elettorale risultò essere Berlusconi e ad esso il Presidente della Repubblica affidò l'incarico di formare il nuovo Governo al quale parteciparono principalmente i partiti della coalizione del Polo delle libertà che, grazie al sistema elettorale maggioritario, sia pure con solo il 43% dei voti, si apprestava a dirigere il Paese.

Per la prima volta dal 1946 il Parlamento e il Governo si trovavano dominati da partiti che non avevano collaborato alla stesura della Costituzione perché nati successivamente ad essa (Lega Nord e Forza Italia) o, addirittura, ad essa stessa ostili (Alleanza Nazionale, ex Movimento Sociale).

Fino alle elezioni politiche del marzo 1994 dominarono invece la scena politica quegli stessi partiti che avevano edificato la democrazia italiana (Democrazia Cristiana, Partito Comunista, poi divenuto Partito Democratico della sinistra e Rifondazione Comunista, Partito Socialista, Partito Socialdemocratico, Partito Repubblicano, Partito Liberale) e che erano riusciti a raggiungere ad ogni tornata elettorale almeno oltre il 70% dei suffragi e dei seggi in Parlamento. Ora la loro forza era ridimensionata, complessivamente, a meno del 50% dei voti, corrispondenti, con il nuovo sistema elettorale, per esempio alla Camera, a circa il 40% dei seggi.

L'epoca del bipartitismo imperfetto, basato sul potere della DC e dei suoi alleati e su un PCI sempre relegato all'opposizione, durata oltre quarant'anni, era definitivamente conclusa.

L'epoca di quella che, sia pure impropriamente, osservatori, giornalisti e uomini politici definiscono ora "Prima Repubblica" era giunta al termine.

La ricostruzione in questo capitolo degli eventi che caratterizzarono le vicende politico-istituzionali italiane dal 1946 al 1994 e della "Costituzione vivente" è stata attualmente resa possibile dal definitivo tramonto del bipolarismo mondiale Est-Ovest e dalla conclusione di un ciclo storico ormai ben definito anche per l'Italia, paese spesso drammaticamente condizionato proprio da quello stesso

bibolarismo.

Servizi segreti deviati, poteri occulti e logge massoniche segrete, terrorismo e stragismo, mafia, clientelismo e corruzione politica e quant'altro ebbe a che fare con la gestione della cosa pubblica, rappresenterebbero fenomeni inspiegabili se non venissero correttamente inquadrati nella condizione storico politica italiana e internazionale dei decenni successivi alla seconda guerra mondiale.

In conclusione dell'esame delle vicende politico-istituzionali italiane dal 1946 al 1994 è oggi possibile affermare con una certa sicurezza che poteri forti, più o meno sotterranei, e che una parte della società italiana non accettarono mai completamente le grandi idealità democratiche, liberali, socialiste e del cattolicesimo sociale che si posero a base del contenuto della Costituzione, nata dalla fine di una dittatura e di una guerra rovinosa, e che il gioco politico in quei decenni si svolse, almeno in parte, a carte truccate.

Attualmente non è ancora possibile descrivere e commentare gli eventi politico-istituzionali degli ultimi anni senza assumere il tono del cronista o del commentatore politico anziché quello dello studioso. Ma è evidente a chi scrive che l'attuale dibattito sulle riforme istituzionali e sulle importanti modifiche alla Costituzione che si profilano ormai prossime non possa prescindere da quelle conclusioni; così come non può prescindere dalle grandi idealità di democrazia, di libertà, di giustizia e di solidarietà espresse dalla stessa Carta Fondamentale e dalle promesse che esse generarono e che attendono ancora di essere pienamente realizzate.

Appendice I

Le cifre della seconda guerra mondiale

La seconda guerra mondiale ha rappresentato il più grave e terrificante conflitto della storia dell'umanità. A descriverlo, prima delle parole, valgono molto di più le cifre.

- ITALIA: 415.000 morti (330.000 militari, 85.000 civili).
- FRANCIA: 610.000 morti (250.000 militari, 360.000 civili).
- GRAN BRETAGNA: 410.000 morti (350.000 militari, 60.000 civili).
- GERMANIA: 7.000.000 di morti (4.000.000 militari, 3.000.000 civili).
- POLONIA: 5.420.000 morti (120.000 militari, 5.300.000 civili).
- UNIONE SOVIETICA: 21.000.000 di morti (13.600.000 militari, 7.500.000 civili).
- AUSTRIA, BELGIO, BULGARIA, CECOSLOVACCHIA, DANIMARCA, FINLANDIA, GRECIA, JUGOSLAVIA, LUSSEMBURGO, NORVEGIA, OLANDA, ROMANIA, UNGHERIA: 4.720.000 morti (1.020.000 militari, 3.700.000 civili).
- STATI UNITI: 250.000 morti (tutti militari).
- CANADA: 42.000 morti (tutti militari).
- GIAPPONE: 2.060.000 morti (1.700.000 militari, 360.000 civili).
- CINA: 13.500.000 morti (3.500.000 militari, 10.000.000 civili).

Il totale di questa immane carneficina è spaventoso: 55.527.000 morti, dei quali 25.162.000 militari e 30.365.000 civili.

Nei 12 anni di regime nazista furono, inoltre, sterminati nei campi di concentramento circa 6.000.000 di ebrei.

Gli internanti furono, in totale, 7.500.000.

Ai morti vanno aggiunte le distruzioni materiali, le devastazioni di incalcolabili ricchezze, di un immenso patrimonio creato dal lavoro e dalla intelligenza dell'uomo.

Molti paesi furono ridotti nella più completa rovina, con le città trasformate in un cumulo di macerie, le strutture economiche e le comunicazioni sconvolte, le popolazioni superstiti affamate.

Nel 1945 il costo totale della guerra fu calcolato in 1.154 miliardi di dollari; il costo delle distruzioni provocate dalla guerra in 230 miliardi di dollari. Si è anche calcolato che nella sola Europa occidentale furono completamente distrutti 1.500.000 edifici e danneggiati 7.000.000.

Tratto da *Memoria per la storia e per la pace - Mai più guerra*, a cura di Tullio Ferrari, Vol. III, Associazione Nazionale Combattenti e Reduci, Sez. di Modena, 1986, pag. 106.

Appendice II

Schema della Costituzione della Repubblica italiana

[I numeri indicano gli articoli del testo costituzionale]

PRINCIPI FONDAMENTALI

- 138. Repubblica democratica e sovranità popolare
- 139. Diritti inviolabili e doveri inderogabili
- 140. Uguaglianza formale e sostanziale
- 141. Diritto al lavoro
- 142. Autonomie locali e decentramento amministrativo
- 143. Minoranze linguistiche
- 144. Stato e Chiesa cattolica
- 145. Confessioni religiose
- 146. Cultura, ricerca, tutela del paesaggio e patrimonio nazionale
- 147. Diritto internazionale e tutela degli stranieri
- 148. Ripudio della guerra
- 149. Bandiera della Repubblica

PARTE I - DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

TIT. I - RAPPORTI CIVILI

- 150. Libertà personale
- 151. Inviolabilità del domicilio
- 152. Segretezza della corrispondenza
- 153. Libertà di circolazione e soggiorno
- 154. Libertà di riunione
- 155. Libertà di associazione
- 156. Libertà di religione
- 157. Enti ecclesiastici
- 158. Libertà di manifestazione del pensiero
- 159. Capacità giuridica, cittadinanza, nome
- 160. Prestazioni personali e patrimoniali
- 161. Diritto di agire in giudizio, alla difesa e errori giudiziari
- 162. Giudice naturale, irretroattività delle leggi e misure di sicurezza
- 163. Estradizione del cittadino
- 164. Responsabilità e sanzioni penali
- 165. Responsabilità dei pubblici dipendenti

TIT. II - RAPPORTI ETICO-SOCIALI

- 166. Famiglia e matrimonio
- 167. Genitori e figli
- 168. Tutela della famiglia
- 169. Tutela della salute e trattamenti sanitari
- 170. Libertà di insegnamento e ordinamento scolastico
- 171. Istruzione e diritto allo studio

TIT. III - RAPPORTI ECONOMICI

- 172. Tutela del lavoro
- 173. Retribuzione, durata della giornata lavorativa e diritto al riposo settimanale e alle ferie
- 174. Donna lavoratrice, età per il lavoro salariato e tutela del lavoro dei minori
- 175. Assistenza e previdenza sociale
- 176. Libertà di organizzazione sindacale
- 177. Diritto di sciopero
- 178. Libertà di iniziativa economica e suoi limiti
- 179. Proprietà e successioni
- 180. Espropriazione
- 181. Proprietà terriera
- 182. Cooperazione e artigianato
- 183. Cogestione
- 184. Risparmio

TIT. IV - RAPPORTI POLITICI

- 185. Diritto di voto
- 186. Partiti politici
- 187. Diritto di petizione
- 188. Accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive
- 189. Difesa della patria
- 190. Sistema tributario
- 191. Fedeltà alla Repubblica e doveri dei pubblici dipendenti

PARTE II - ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TIT. I - IL PARLAMENTO

Sez. I - Le Camere

- 192. Composizione e seduta comune del Parlamento
- 193. Camera dei Deputati
- 194. Senato della Repubblica
- 195. Elezioni e condizioni di eleggibilità dei Senatori
- 196. Senatori a vita
- 197. Durata delle Camere
- 198. Elezioni e riunione delle nuove Camere
- 199. Convocazione delle Camere
- 200. Presidenza delle Camere
- 201. Regolamento, sedute, deliberazioni delle Camere
- 202. Ineleggibilità e incompatibilità
- 203. Titoli di ammissione
- 204. Rappresentanza della Nazione
- 205. Immunità parlamentare
- 206. Indennità dei membri del Parlamento

Sez. II - La formazione delle leggi

- 207. Funzione legislativa
- 208. Potere di iniziativa legislativa
- 209. Esame e approvazione delle leggi
- 210. Promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi
- 211. Veto sospensivo del Presidente della Repubblica
- 212. Referendum popolare abrogativo
- 213. Decreti legislativi
- 214. Decreti legge
- 215. Stato di guerra
- 216. Amnistia e indulto
- 217. Ratifica dei trattati internazionali
- 218. Bilancio dello Stato
- 219. Commissioni di inchiesta parlamentari

TIT. II - IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- 220. Elezione
- 221. Condizioni di eleggibilità
- 222. Durata in carica
- 223. Impedimenti
- 224. Funzioni
- 225. Scioglimento delle Camere
- 226. Controfirma
- 227. Irresponsabilità e messa sotto stato di accusa
- 228. Giuramento

TIT. III - IL GOVERNO

Sez. I - Il Consiglio dei ministri

- 229. Consiglio dei Ministri
- 230. Giuramento del Presidente del Consiglio e dei Ministri
- 231. Fiducia del Parlamento al Governo
- 232. Funzioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri
- 233. Incriminazione del Presidente del Consiglio e dei Ministri

Sez. II - La pubblica amministrazione

- 234. Organizzazione dei pubblici uffici
- 235. Pubblici dipendenti

Sez. III - Gli organi ausiliari

- 236. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
- 237. Consiglio di Stato e Corte dei conti

TIT. IV - LA MAGISTRATURA

Sez. I - Ordinamento giurisdizionale

- 238. Amministrazione della giustizia e giudici
- 239. Funzione giurisdizionale, giudici straordinari e speciali e partecipazione del popolo alla giustizia
- 240. Giurisdizioni speciali
- 241. Consiglio Superiore della Magistratura
- 242. Funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura
- 243. Nomina dei Magistrati
- 244. Inamovibilità, azione disciplinare, distinzione dei Magistrati e Pubblico Ministero
- 245. Norme sull'ordinamento giudiziario e sulle giurisdizioni speciali
- 246. Polizia giudiziaria
- 247. Competenze del Ministro della Giustizia

Sez. II - Norme sulla giurisdizione

- 248. Motivazione e impugnazione dei provvedimenti giurisdizionali
- 249. Pubblico Ministero
- 250. Tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione

TIT. V - LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

- 251. Ripartizione territoriale della Repubblica
- 252. Autonomia regionale
- 253. Regioni a Statuto speciale
- 254. Ambito del potere legislativo regionale
- 255. Funzioni amministrative delle Regioni
- 256. Autonomia finanziaria e patrimoniale delle Regioni
- 257. Limiti all'autonomia regionale
- 258. Organi delle Regioni
- 259. Consiglieri regionali, Presidente e membri della Giunta
- 260. Statuto regionale
- 261. Commissario del Governo
- 262. Controllo sugli atti amministrativi delle Regioni e organi di giustizia amministrativa
- 263. Scioglimento del Consiglio regionale
- 264. Controllo, promulgazione, entrata in vigore delle leggi regionali
- 265. Autonomia comunale e provinciale
- 266. Decentramento statale e regionale
- 267. Controllo sugli atti amministrativi delle Province e dei Comuni
- 268. Elenco delle Regioni
- 269. Fusione e creazione di nuove Regioni e distacco di Province e Comuni da una Regione all'altra
- 270. Mutamento e istituzione di nuove Province e nuovi Comuni

TTT. VI - GARANZIE COSTITUZIONALI

Sez. I - La Corte costituzionale

- 271. Competenze della Corte Costituzionale
- 272. Giudici della Corte Costituzionale e sua composizione
- 273. Effetti, pubblicazione e comunicazione della sentenza di illegittimità costituzionale
- 274. Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte Costituzionale

Sez. II - Revisione della costituzione. Leggi costituzionali

- 275. Procedura di revisione della Costituzione e di approvazione di leggi costituzionali
- 276. Irrevocabilità della forma repubblicana

Appendice III

Risultati elettorali alla Camera, Presidenti della Repubblica, Presidenti del Consiglio, composizione dei Governi e loro durata dal 1948

I LEGISLATURA - 1948-1953

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	48,5
Fronte Democratico Popolare	31,0
Unità Socialista	7,1
Blocco Nazionale	3,8
Partito Nazionale Monarchico	2,8
Partito Repubblicano	2,5
Movimento Sociale	2,0
Altri	2,3

Presidente della Repubblica: Luigi Einaudi (maggio 1948-maggio 1955)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
De Gasperi (DC)	DC-PLI-PSLI-PRI	maggio 1948-gennaio 1950
De Gasperi (DC)	DC-PSLI-PRI	gennaio 1950-luglio 1951
De Gasperi (DC)	DC-PRI	luglio 1951-giugno 1953

II LEGISLATURA - 1953-1958

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	40,1
Partito Comunista	22,6
Partito Socialista	12,7
Partito Nazionale Monarchico	6,9
Movimento Sociale	5,8
Partito Socialdemocratico	4,5
Partito Liberale	3,0
Partito Repubblicano	1,6
Altri	2,8

Presidenti della Repubblica: Luigi Einaudi (maggio 1948-maggio 1955)
Giovanni Gronchi (maggio 1955-maggio 1962)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
De Gasperi (DC)	DC	luglio 1953-luglio 1953
Pella (DC)	DC	agosto 1953-gennaio 1954
Fanfani (DC)	DC	gennaio 1954-gennaio 1954
Scelba (DC)	DC-PSDI-PLI	febbraio 1954-giugno 1955
Segni (DC)	DC-PSDI-PLI	luglio 1955-maggio 1955
Zoli (DC)	DC	maggio 1957-giugno 1958

III LEGISLATURA - 1958-1963

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	42,3
Partito Comunista	22,7
Partito Socialista	14,2
Movimento Sociale	4,8
Partito Socialdemocratico	4,6
Partito Liberale	3,5
Partito Monarchico Popolare	2,6
Partito Nazionale Monarchico	2,2
Partito Repubblicano e radicale	1,4
Altri	1,7

Presidenti della Repubblica: Giovanni Gronchi (maggio 1955-maggio 1962)
Antonio Segni (maggio 1962-dicembre 1964)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Fanfani (DC)	DC-PSDI	luglio 1958-gennaio 1959
Segni (DC)	DC	febbraio 1959-febbraio 1960
Tambroni (DC)	DC	marzo 1960-luglio 1960
Fanfani (DC)	DC	luglio 1960-febbraio 1962
Fanfani (DC)	DC-PSDI-PRI	febbraio 1962-maggio 1963

IV LEGISLATURA - 1963-1968

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	38,3
Partito Comunista	25,3
Partito Socialista	13,8
Partito Socialdemocratico	6,1
Movimento Sociale	5,1
Partito Liberale	3,5
Partito Dem. It. Unità Monarc.	1,7
Partito Repubblicano	1,4
Altri	4,8

Presidenti della Repubblica: Antonio Segni (maggio 1962-dicembre 1964)
Giuseppe Saragat (dicembre 1964-dicembre 1971)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Leone (DC)	DC	giugno 1963-settembre 1963
Moro (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	dicembre 1963-giugno 1964
Moro (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	luglio 1964-gennaio 1966
Moro (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	febbraio 1966-giugno 1968

V LEGISLATURA - 1968-1972

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	39,1
Partito Comunista	26,9
Partito Socialista Unificato	14,5
Partito Liberale	5,8
Movimento Sociale	4,5
Partito Social. It. Un. prol.	4,4
Partito Repubblicano	2,0
Partito Dem. It. Unità Monarc.	1,3
Altri	1,5

Presidenti della Repubblica: Giuseppe Saragat (Dicembre 1964-dicembre 1971)
Giovanni Leone (dicembre 1971-giugno 1978)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Leone (DC)	DC	giugno 1968-novembre 1968
Rumor (DC)	DC-PSI-PRI	dicembre 1968-luglio 1969
Rumor (DC)	DC	giugno 1969-febbraio 1970
Rumor (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	marzo 1970-luglio 1970
Colombo (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	agosto 1970-gennaio 1972
Andreotti (DC)	DC	febbraio 1972-febbraio 1972

VI LEGISLATURA - 1972-1976

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	38,7
Partito Comunista	27,1
Partito Socialista	9,6
Movimento Sociale Destra Naz.	8,7
Partito Socialdemocratico	5,1
Partito Liberale	3,9
Partito Repubblicano	2,9
Partito Social. It. Un. Prol.	1,9
Manifesto	0,7
Altri	0,4

Presidente della Repubblica: Giovanni Leone (dicembre 1971-giugno 1978)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Andreotti (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	giugno 1972-giugno 1973
Rumor (DC)	DC-PSI-PSDI-PRI	luglio 1973-marzo 1974
Rumor (DC)	DC-PSI-PSDI	marzo 1974-ottobre 1974
Moro (DC)	DC-PRI	novembre 1974-gennaio 1976
Moro (DC)	DC	febbraio 1976-aprile 1976

VII LEGISLATURA - 1976-1979

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	38,7
Partito Comunista	34,4
Partito Socialista	9,6
Movimento Sociale Destra Naz.	6,1
Partito Socialdemocratico	3,4
Partito Repubblicano	3,1
Democrazia Proletaria	1,5
Partito Liberale	1,3
Partito Radicale	1,1
Altri	0,8

Presidenti della Repubblica: Giovanni Leone (dicembre 1971-giugno 1978)
Sandro Pertini (luglio 1978-giugno 1985))

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Andreotti (DC)	DC	luglio 1976-gennaio 1978
Andreotti (DC)	DC	marzo 1978-gennaio 1978
Andreotti (DC)	DC-PRI	marzo 1979-marzo 1979

VIII LEGISLATURA - 1979-1983

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	38,3
Partito Comunista	30,4
Partito Socialista	9,8
Movimento Sociale	5,3
Partito Socialdemocratico	3,8
Partito Radicale	3,5
Partito Repubblicano	3,0
Partito Liberale	1,9
Partito di Unità Proletaria	1,4
Democrazia Nazionale	0,6
Altri	2,0

Presidente della Repubblica: Sandro Pertini (luglio 1978-giugno 1985)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Cossiga (DC)	DC-PLI-PSDI	agosto 1979-marzo 1980
Cossiga (DC)	DC-PSDI-PLI	aprile 1980-settembre 1980
Forlani (DC)	DC-PSI-PRI	ottobre 1980-maggio 1981
Spadolini(PRI)	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	giugno 1981-agosto 1982
Spadolini (PRI)	DC-PSI-PSDI-PRI-PLI	settembre 1982-novembre 1982
Fanfani (DC)	DC-PSI-PSDI-PLI	dicembre 1982-maggio 1983

IX LEGISLATURA - 1983-1987

Partito	% voti
Democrazia Cristiana	32,9
Partito Comunista	29,9
Partito Socialista	11,4
Movimento Sociale Destra Naz.	6,8
Partito Repubblicano	5,1
Partito Socialdemocratico	4,1
Partito Liberale	2,9
Partito Radicale	2,2
Democrazia Proletaria	1,5
Altri	3,2

Presidenti della Repubblica: Sandro Pertini (luglio 1978-giugno 1985)
Francesco Cossiga (giugno 1985-aprile 1992)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Craxi (PSI)	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI	agosto 1983-giugno 1986
Craxi (PSI)	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI	agosto 1986-marzo 1987
Fanfani (DC)	DC con 9 tecnici	aprile 1987-aprile 1987

X LEGISLATURA - 1987-1992

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	34,3
Partito Comunista	26,6
Partito Socialista	14,3
Movimento Sociale Destra Naz.	5,9
Partito Repubblicano	3,7
Partito Socialdemocratico	2,9
Partito Radicale	2,6
Lista Verde	2,6
Partito Liberale	2,1
Democrazia Proletaria	1,7
Liga Veneta	0,8
Lega Lombarda	0,5
Altri	2,0

Presidente della Repubblica: Francesco Cossiga (giugno 1985-aprile 1992)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Goria (DC)	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI	luglio 1987 - marzo 1988
De Mita (DC)	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI	aprile 1988 - maggio 1989
Andreotti (DC)	DC-PSI-PRI-PSDI-PLI	luglio 1989-marzo 1991
Andreotti (DC)	DC-PSI-PSDI-PLI	marzo 1991 - aprile 1992

XI LEGISLATURA - 1992-1994

Partiti	% voti
Democrazia Cristiana	29,7
Partito Dem. della Sinistra	16,1
Partito Socialista	13,6
Lega Lombarda	8,7
Rifondazione Comunista	5,6
Movimento Sociale Destra Naz.	5,4
Partito Repubblicano	4,4
Partito Liberale	2,8
Federazione dei Verdi	2,8
Partito Socialdemocratico	2,7
La Rete - Mov. Dem.	1,9
Lista Pannella	1,2
Lega Autonoma Veneta	0,4
Altri	4,7

Presidenti della Repubblica: Francesco Cossiga (giugno 1985-aprile 1992)
Oscar Luigi Scalfaro (maggio 1992-)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Amato (PSI)	DC-PSI-PSDI-PLI	giugno 1992-aprile 1993
Ciampi	Tecnici	aprile 1993-gennaio 1994

XII LEGISLATURA - 1994-1996

Raggruppamenti	Partiti (% voti e % seggi)	% seggi
Polo della libertà	Forza Italia (21,0 - 15,40)	57,14
	Lega Nord (8,4 - 19,36)	
	Alleanza Nazionale (13,5 - 17,30)	
	Centro Crist. Dem. (= - 5,08)	
Progressisti	Part. Dem. Sin. (20,4 - 18,25)	33,80
	Rifondazione Com. (6,0 - 6,35)	
	Partito Socialista (2,2 - 2,38)	
	Verdi (2,70 - 1,75)	
	Alleanza Democratica (1,2 - 2,70)	
	Rete (1,9 - 1,43)	
	Cristiano Sociali (= - 0,95)	
Patto per l'Italia	Partito Popolare (11,1 - 5,24)	7,30
	Patto Segni (4,6 - 2,06)	
Lista Pannella		0,95
Altri		0,81

Nelle elezioni politiche del marzo 1994 si è sperimentato in Italia un nuovo sistema elettorale con il quale il 75% dei parlamentari viene eletto con un sistema di tipo maggioritario e il 25% con un sistema di tipo proporzionale.

Piuttosto complesso appare illustrare graficamente in modo analitico i voti e i seggi attribuiti a ciascun schieramento; ci si limita pertanto ai dati essenziali.

Per ogni partito (seconda colonna) la prima cifra indica la percentuale dei voti ottenuti nella quota proporzionale e la seconda cifra la percentuale di seggi complessivamente attribuiti (quota proporzionale più quota maggioritaria) al partito stesso.

Per ogni raggruppamento (terza colonna) la cifra indicata rappresenta la percentuale dei seggi totali (quota proporzionale più quota maggioritaria) complessivamente attribuita al raggruppamento stesso.

Presidente della Repubblica: Oscar Luigi Scalfaro (maggio 1992-)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Berlusconi (FI)	FI-AN-LEGA-CCD-UDC-Indipendenti	maggio 1994-dicembre 1994
Dini	Tecnici	gennaio 1995 - gennaio 1996

XIII LEGISLATURA - 1996-

Raggruppamenti	Partiti (% voti)	% seggi
L'Ulivo		45,08
	Partito Democratico della Sinistra (21,1)	
	Partito Popolare italiano, Sudtiroler Volkspartei, Partito Repubblicano italiano, Unione democratica, Popolari per Prodi (6,8)	
	Lista Dini (Rinnovamento Italiano) (4,3)	
	Verdi (2,5)	
	Partito Sardo d'Azione (0,1)	
Progressisti *		5,56
	Rifondazione Comunista (8,6)	
Polo della libertà		39,05
	Forza Italia (20,6)	
	Alleanza Nazionale (15,7)	
	Centro Cristiano Democratico e Cristiano Democratici Uniti (5,8)	
Pannella - Sgarbi		-
	Pannella - Sgarbi (1,9)	
Lega Nord		9,36
	Lega Nord (10,1)	
Fiamma Tricolore		-
	Fiamma Tricolore (0,9)	
Altri		0,95

* I progressisti sono rappresentati da candidati scelti sulla base di accordi di desistenza tra l'Ulivo, Pds e Rifondazione Comunista.

Per ogni partito (seconda colonna) la cifra indicata rappresenta la percentuale dei voti ottenuti nella quota proporzionale. Per ogni raggruppamento (terza colonna) la cifra indicata rappresenta la percentuale dei seggi totali (quota proporzionale più quota maggioritaria) complessivamente attribuita al raggruppamento stesso.

Presidente della Repubblica: Oscar Luigi Scalfaro (maggio 1992-)

Presidenti del Consiglio	Composizione dei Governi	Periodo
Prodi (L'Ulivo)	L'Ulivo	maggio 1996 -

Indicazioni bibliografiche

La bibliografia reperibile concernente i temi trattati è molto estesa; di seguito vengono indicati solamente alcuni testi che possono essere utili per un primo approfondimento da parte di persone che posseggono un livello medio di studi.

Da tali testi sono anche state attinte molte delle informazioni di base di questo lavoro.

- AA.VV., *La Costituzione repubblicana ieri, oggi e domani*, a cura del Comitato Regionale Emilia-Romagna dell'ANPI e con la collaborazione del Comitato Nazionale dell'Associazione, Bologna 1987;
- AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, primo volume (e seguenti in corso di stampa), Einaudi, Torino 1994;
- Luigi Bobbio, *Diritto pubblico*, Elemond, Milano 1994;
- Norberto Bobbio - Franco Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Laterza, Bari 1970;
- Carlo Bortolani, *Guida alla Costituzione articolo per articolo*, Zanichelli, Bologna 1989;
- Sergio Zavoli, *La notte della Repubblica*, Mondadori, Milano 1992.

Tra i numerosissimi articoli di quotidiani e periodici consultati attinenti ai temi trattati si segnala:

- il supplemento al n. 20 del 1991 del settimanale "Avvenimenti", contenente il testo integrale della relazione dell'On. Libero Gualtieri alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle stragi;
- il supplemento al n. 48 del 1991 del settimanale "Avvenimenti", contenente la sentenza del giudice Felice Casson su Gladio;
- il supplemento al n. 12 del 1992 del settimanale "Avvenimenti", contenente il capitolo conclusivo della relazione dell'On. Tina Anselmi approvata dalla Commissione parlamentare di indagine sulla Loggia P2 e il testo del "Piano di Rinascita Democratica" di Licio Gelli.