

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di
Teoria e storia dei movimenti e dei partiti politici

Una rilettura dei governi Spadolini
nel quadro della crisi
del sistema politico italiano

Prof.ssa Vera Capperucci

RELATORE

Matricola 086852
Mattia Gatti

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Introduzione	4
Capitolo 1: La crisi del sistema politico italiano: la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta	7
1.1 La fine della solidarietà nazionale: il logoramento delle coalizioni e le difficoltà di rinnovamento	7
1.2 L'incarico a Giovanni Spadolini: le prerogative del presidente del Consiglio come collante della coalizione	12
1.3 Un contesto di crisi economica e sociale	15
Capitolo 2: La figura di Giovanni Spadolini e il primo governo: un ritorno alla Costituzione	21
2.1 Una vita <i>napoleonica</i> : dal giornalismo alla politica	21
2.2 "Il segretario fiorentino": continuità e novità rispetto al progetto lamalfiano	25
2.3 A Palazzo Chigi: la mozione motivata e il rafforzamento della presidenza del Consiglio	28
Capitolo 3: Le "quattro emergenze"	38
3.1 Moralizzazione della vita pubblica: lo scioglimento della P2 e la lotta alla corruzione	38
3.2 La programmazione economica e la ricerca del patto sociale	43
3.3 Lotta alle BR e al fenomeno mafioso: le basi per la sconfitta del terrorismo	49
3.4 L'emergenza internazionale: la vicenda delle Falkland/Malvinas	52
Capitolo 4: Il secondo governo Spadolini: la crisi dell'agosto '82 e il rilancio del tema istituzionale	56
4.1 La fine dell'"imbarazzo silenzioso" e la figura di Sandro Pertini	56
4.2 Il "decalogo": un'agenda istituzionale per gli anni a venire	60
Capitolo 5: Giovanni Spadolini: la popolarità e il "partito della democrazia"	69

Conclusione	82
Bibliografia.....	84
Sitografia	86
Summary	87

INTRODUZIONE

«Giornalista, storico e uomo delle istituzioni»¹, Giovanni Spadolini ha ricoperto un ruolo fondamentale nella storia della “prima Repubblica”, distinguendosi per la sua caratura morale e il suo spessore politico e culturale. Senatore, ministro per i Beni Culturali e Ambientali, ministro della Difesa, presidente del Senato, Giovanni Spadolini ha raggiunto il culmine della sua militanza politica tra il giugno 1981 e il novembre 1982, divenendo il primo presidente del Consiglio laico della storia repubblicana in un periodo critico per lo Stato italiano.

Per quanto la storiografia abbia spesso sottolineato i tratti caratteristici della personalità e dell’opera del fiorentino, poco è stato scritto, e poco viene ricordato, di quest’ultima esperienza. Una presidenza che, aldilà della mera constatazione dell’avvio della logica dell’alternanza sulla scranna di Palazzo Chigi, nasconde aspetti non trascurabili che segneranno il prosieguo delle vicende del sistema politico italiano.

Il presente elaborato si propone, dunque, di mettere in evidenza il portato di questa esperienza governativa, facendo luce e cercando nello stesso tempo di rivalutare oggettivamente, attraverso un metodo analitico-cronologico ricusante il semplice esercizio di cronaca, gli aspetti più innovativi e caratterizzanti dei diciotto mesi di Spadolini alla presidenza del Consiglio.

Il primo capitolo svolge la funzione di contestualizzare, e nello stesso tempo introdurre, l’oggetto di studio dell’elaborato, mettendo in evidenza lo stato di “emergenza” in cui versava il sistema politico, economico e sociale italiano dalla conclusione della “solidarietà nazionale” fino alle esperienze Cossiga e Forlani alla guida del governo. Evidenziate, inoltre, sono state anche le cause dell’incarico governativo a Giovanni Spadolini. Il capitolo è suddiviso in tre paragrafi: il primo si concentra sull’aspetto politico-istituzionale, analizzando brevemente le cause della fine del consociativismo e soprattutto le conseguenze

¹ C. Ceccuti, Giovanni Spadolini: *Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014.

che, con l'accentuazione della crisi democristiana e la mancanza di alternative politiche, l'avvento della strategia craxiana comportò in termini di stabilità governativa; il secondo paragrafo entra, invece, *in medias res*, approfondendo le ragioni, sia di carattere politico-istituzionale che "personali", che portarono Sandro Pertini a conferire l'incarico governativo al *leader* repubblicano nel giugno 1981; il terzo paragrafo, infine svolge un'analisi attenta sulle criticità economiche, civili e morali che attanagliavano il Paese fin dalla fine degli anni Sessanta, e che si riproporranno con maggior forza all'inizio degli anni Ottanta.

Il secondo capitolo, suddiviso anch'esso in tre paragrafi, presenta, per quanto concerne i primi due, un'impronta biografia. Essi, infatti, svolgono la funzione di mettere in evidenza i momenti più significativi della vita dell'intellettuale "prestato" alla politica, come anche gli aspetti caratteristici della sua personalità e della sua carriera politica. Questi due paragrafi, che presentano il percorso di Spadolini dal giornalismo fino all'incarico governativo, hanno altresì la finalità di introdurre motivi che si ritroveranno nel terzo e ultimo paragrafo. Quest'ultimo, anch'esso *in medias res*, analizza l'innovativa strategia costituzionale e istituzionale adottata dal primo governo Spadolini una volta divenuto presidente del Consiglio. Vengono approfonditi, infine, attraverso l'analisi dei discorsi parlamentari del presidente, gli strumenti legislativi e non, volti a raggiungere l'obiettivo di una maggiore stabilità politica e governativa, come anche i risultati raggiunti in merito.

Il terzo capitolo analizza in modo sistematico come, durante il primo governo, Spadolini abbia utilizzato gli strumenti forniti dalla sua strategia costituzionale ai fini della risoluzione di quelle "quattro emergenze" che investivano l'Italia: emergenza morale, emergenza economica, emergenza civile ed emergenza internazionale. I quattro paragrafi in cui è organizzato il capitolo vengono analizzati basandosi su fonti cronachistiche e di cognizione, approfondendo cronologicamente, per ogni emergenza, gli atti normativi varati dal governo e i risultati raggiunti dallo stesso.

Il quarto capitolo si struttura in due paragrafi, organizzati anch'essi cronologicamente: il primo paragrafo si concentra sull'"atmosfera" politica che aveva caratterizzato il primo governo Spadolini. E quindi sul comportamento dei partiti dell'arco costituzionale nei confronti della "novità" spadoliniana fino ad arrivare allo scoppio della crisi dell'agosto '82, che segnerà la caduta del primo governo Spadolini. Nel primo paragrafo, inoltre, viene colta l'occasione per mettere in evidenza il rapporto istituzionale tra il presidente del Consiglio e il capo dello Stato Sandro Pertini, figura fondamentale per la tenuta della coalizione

governativa. Il secondo paragrafo, prendendo le mosse da un'analisi più approfondita della caduta del primo governo, analizza la risposta spadoliniana nel secondo esecutivo. In particolare, viene analizzato il documento programmatico in dieci punti prodotto dal *leader* repubblicano, sottolineando non solo l'importanza strategica ai fini della continuazione dell'esperienza governativa, bensì la portata che il “decalogo istituzionale” avrà per il futuro del sistema politico italiano. Il paragrafo si conclude con la cronaca degli ultimi giorni del governo, che cadde nel novembre 1982.

Il quinto capitolo, infine, presenta un'impronta differente rispetto ai precedenti. Conclusa l'analisi prettamente “politico-istituzionale” dei diciotto mesi di governo, esso mette in evidenza gli aspetti innovativi dell'esperienza spadoliniana in termini di comunicazione e messaggio politico. Ciò al fine di fare luce sui perché, cosa spesso sottovalutata, la presidenza del Consiglio abbia al tempo suscitato tanta popolarità e tanto consenso nei cittadini italiani. Il capitolo prova altresì ad attuare una trasposizione e insieme attualizzazione di quella esperienza nel quadro post-tangentopoli, allo scopo di individuare un filo comune tra la carica innovativa della sua presidenza e le risposte della non-politica alla politica tradizionale dal 1994 in poi. Su questo tema il presente lavoro si è potuto arricchire delle importanti testimonianze di Andrea Manzella, ex senatore e segretario generale della presidenza del Consiglio dei Ministri nei due governi Spadolini, Luciana Sbarbati, fondatrice del Movimento Repubblicani Europei, ex senatrice ed ex deputata repubblicana e collaboratrice di Giovanni Spadolini, e Iperide Ippoliti, presidente del Consiglio Nazionale UIL Università/Ricerca/Afam e collaboratore nell'Ufficio Stampa del presidente del Consiglio Spadolini durante il suo mandato.

**LA CRISI DEL SISTEMA POLITICO ITALIANO:
LA FINE DEGLI ANNI SETTANTA E L'INIZIO DEGLI ANNI
OTTANTA**

1.1 La fine della solidarietà nazionale: il logoramento delle coalizioni e le difficoltà di rinnovamento

Come mette in luce Agostino Giovagnoli, «con la fine della solidarietà nazionale, è iniziata una crisi dei partiti che questi non sono stati più in grado di fermare»².

La stagione della solidarietà nazionale, nata all'indomani dei risultati delle elezioni politiche del 1976, vide protagonisti i due maggiori partiti del paese, Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano. Questa esperienza istituzionale trovava le sue motivazioni nella necessità di far fronte alla situazione di emergenza in cui versava lo Stato italiano nel corso degli anni Settanta; emergenza istituzionale, emergenza economica, emergenza terroristica e morale minacciavano le fondamenta del Paese.

Gli anni Settanta, infatti, costituirono un decennio di grandi sconvolgimenti mondiali, dove i due shock petroliferi contribuirono a far piombare l'Occidente industrializzato nella recessione. Sul piano interno furono soprattutto gli effetti del boom economico e la rapida

² A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2016, p. 124.

crescita di una società del benessere, legati a filo diretto con gli effetti del «lungo» '68, a produrre mutamenti sociali, culturali e persino antropologici³.

Era in corso, soprattutto, una profonda crisi del sistema politico e partitico di cui Crisafulli, in un saggio del 1985, ne individuava quali responsabili i partiti «ormai incapaci di svolgere il loro compito storico, che è quello della mediazione politica degli interessi, finalizzata alla costruzione di un indirizzo politico coerente»⁴. Di particolare rilevanza era la crisi del partito di maggioranza relativa e di governo, la Democrazia Cristiana. Come sottolineava Franco Maria Malfatti in un saggio di Arrigo Levi del 1984 «negli anni Settanta la progettualità della DC, la capacità di fare programmi politici per la società è andata progressivamente attenuandosi. [...] C'era una contraddizione di fondo tra un equilibrio politico generale, il cui cuore era la strategia delle riforme; la spinta del Paese verso il cambiamento; e un partito che non era capace di tradurre tutto questo in leggi funzionanti, in articoli di legge»⁵. Il referendum sul divorzio fu emblematico, assurgendo a simbolo della mancanza del senso delle trasformazioni sociali in atto e della incapacità di mediare gli interessi di una società in fermento. La netta sconfitta democristiana metteva in evidenza il profondo processo di secolarizzazione in atto nella società italiana e apriva la «questione democristiana»⁶. Per gran parte del mondo laico, la DC aveva perso, anche per il suo indebolimento ideologico-culturale, la legittimità e le credenziali politiche per costituire il perno insostituibile dell'indirizzo e degli equilibri dell'azione dei governi. La DC non poteva essere più guida ed espressione di una società moderna e secolarizzata.

Fu Aldo Moro a riprendere le redini della DC e tentare di sbloccare un sistema politico in profonda crisi. Come ha messo in risalto Pietro Scoppola, Moro «nella storia della Repubblica è forse il più capace di leggere la realtà in movimento e di elaborare disegni politici»⁷. Moro comprese che avanzava una società dei diritti che era compito del sistema politico-istituzionale realizzare. Serviva quell'unità di intenti dell'intero arco costituzionale al fine di conservare il carattere democratico del Paese. Egli sintetizzò queste riflessioni nella

³ Ivi, p. 82.

⁴ V. Crisafulli, «Stato, Popolo, Governo, Illusioni e delusioni costituzionali», Milano, Giuffrè, 1985, p. 209, in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 304.

⁵ A. Levi, «La DC nell'Italia che cambia», Laterza, Bari-Roma, 1984, p. 97, in G. Negri, *Il quindicennio cruciale (1972-1987)*, Luni Editrice, Milano-Trento, 1999, p. 18.

⁶ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani (1946-2016)*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2016, p. 86.

⁷ P. Scoppola, «Una crisi politica e istituzionale», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 28.

«strategia dell'attenzione» verso il PCI. Una strategia che trovò poi piena realizzazione politica all'indomani delle elezioni politiche del 1976, quando, insieme al leader comunista Enrico Berlinguer⁸, spinse le due maggiori forze politiche a superare la situazione di *impasse* creatasi nel sistema politico italiano, realizzando il primo governo di solidarietà nazionale.

Accanto a Moro e Berlinguer, un'altra figura fondamentale di questa delicata fase storica fu quella di Ugo La Malfa. Il leader del Partito Repubblicano Italiano ha rappresentato una delle più argute e influenti coscienze critiche della storia repubblicana. Convinto atlantista e vicino agli importanti ambienti politici e economici statunitensi, fu insieme a Moro un forte sostenitore dell'inclusione del PCI nell'area di governo, svolgendo un importante ruolo di rassicurazione della classe politica, economica e militare statunitense sulla necessità della solidarietà nazionale. Egli, infatti, reputava «ineluttabile»⁹ il coinvolgimento dei comunisti, non solo per i rapporti di forza creatisi negli anni Settanta, ma soprattutto per la «necessità di coinvolgere una forza decisiva, quanto a rappresentatività politica e sociale, nell'immenso sforzo che occorreva compiere per ricondurre il Paese sulla via delle democrazie moderne»¹⁰. Dopo aver ricoperto importanti posizioni ministeriali, La Malfa fu vicepresidente del Consiglio nel governo Moro-La Malfa dal 1974 agli inizi del 1976, costituendo un esecutivo fondamentale per l'approdo successivo alla solidarietà nazionale.

Il 30 luglio 1976 si formava un monocolore DC presieduto da Giulio Andreotti, il cosiddetto «governo della non sfiducia», che vedeva i comunisti astenersi durante la votazione in aula dell'esecutivo dopo quasi trent'anni di ferma opposizione. I governi di solidarietà nazionale ebbero il grande merito di costituire, agli occhi della società civile e non solo, una forte risposta istituzionale alla profonda crisi del Paese. La lotta contro il terrorismo (che riguardò anche interventi emergenziali sull'ordine pubblico e che riuscì nell'obiettivo di indebolire fortemente il fenomeno), la politica industriale e dell'occupazione, la definizione di importanti assetti del welfare e il completamento della riforma regionale, caratterizzato l'operato dei due governi.

⁸ Riguardo al significato e alle prospettive attribuite alla collaborazione tra DC e PCI dai due leader, Scoppola sostiene che le visioni di Berlinguer e Moro fossero assai divergenti. In Moro la cosiddetta *terza fase* sarebbe stata scandita in due tempi: il primo di carattere *transuente* e di solidarietà tra tutte le forze politiche dell'arco costituzionale al fine della legittimazione reciproca tra PCI e DC; il secondo, in un futuro ancora da definire, di stabilizzazione di una democrazia dell'*alternanza*. Contrariamente alla visione di Moro, nel PCI mancava qualunque prospettiva di futura alternanza. Per Berlinguer, il «compromesso storico» avrebbe dovuto avere carattere *permanente*. Esso si presentava come la necessaria soluzione per far fronte ai rischi di involuzione autoritaria prefigurata dalla crisi cilena e funzionale soprattutto al superamento formale della *convetio*. Ivi, pp. 28-29.

⁹ http://www.democraziapura.altervista.org/?page_id=4202

¹⁰ Ibidem.

Tuttavia, sottolinea Nicola Tranfaglia, lo stato di emergenza politica e sociale che aveva contribuito a provocare uno scollamento tra il sistema politico e la società civile, «non appare in nessun modo sanato dalla larghissima maggioranza parlamentare sia perché la crisi economica non è stata risolta sia perché il terrorismo «rosso» [...] infittisce le sue imprese che culminano il 16 marzo 1978 nel rapimento di Aldo Moro»¹¹. È proprio la scomparsa del principale artefice della stagione consociativa a segnare la conclusione della solidarietà nazionale.

L'esaurimento delle motivazioni interne ai partiti di governo a continuare un'esperienza che aveva richiesto continui e difficili compromessi tra i cattolici e i comunisti, portò ben presto alla fine di quella formula politica. Il 26 gennaio 1979, a seguito della decisione del secondo governo di solidarietà nazionale presieduto da Andreotti di sottoscrivere l'adesione immediata allo Sistema Monetario Europeo, Enrico Berlinguer si presentava alla riunione dei leader dei partiti che appoggiavano il governo Andreotti per annunciare il ritiro del sostegno da parte del PCI.

I limiti della stagione della solidarietà nazionale possono essere rintracciati nell'incapacità di porre le basi per un profondo e necessario mutamento istituzionale. Non si aprì, in sostanza, la via per una democrazia dell'alternanza. Con la fine della stagione consociativa, scrive Pietro Scoppola, si concluse inevitabilmente «l'evoluzione del sistema politico italiano, un punto oltre il quale necessariamente si apre la via al dibattito e alle iniziative per la riforma istituzionale»¹².

L'ultimo scorcio degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta palesarono, di conseguenza, le difficoltà di rinnovamento da parte del sistema politico italiano, caratterizzato da un nuovo allontanamento delle due maggiori forze politiche. I risultati elettorali del 1979, che segnarono una tenuta della DC e un arretramento del PCI in termini di consensi, generarono nei democristiani l'idea che non fosse più necessaria una strategia consociativa che coinvolgesse i comunisti alla guida del Paese. Questa nuova linea politica trovò esplicitazione nel Congresso del 1980 con la formula del *preambolo*, la quale, come mette in luce Piero Craveri, «faceva propria la rottura della solidarietà nazionale, [...] del resto già

¹¹ N. Tranfaglia, «Parlamento, partiti e società civile nella crisi repubblicana degli anni Settanta», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 323.

¹² P. Scoppola, «Una crisi politica e istituzionale», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 37.

operata dal PCI sul problema dell'adesione allo SME, e apriva una nuova stagione di contrapposizione frontale con quest'ultimo»¹³. L'importanza del *preambolo* fu quella di sancire la definitiva messa in discussione della centralità democristiana. L'aver chiuso ogni spiraglio di evoluzione alla collaborazione con i comunisti ridusse le capacità di manovra della DC, costretta da questo momento a collaborare con un PSI indisponibile ad un ruolo da comprimario nella gestione del Paese.

La strategia politica del segretario socialista Bettino Craxi fu quella di rovesciare i rapporti di forza rispetto ai due partiti maggiori, e di lanciare un ruolo decisivo del PSI in alternativa ad entrambi. L'azione craxiana ebbe, soprattutto, il merito di dinamizzare la politica italiana e di costruire inediti collegamenti tra società e partiti.

Le suddette dinamiche messe in moto dalla fine della stagione consociativa, quindi, contribuirono ad un netto logoramento delle coalizioni governative. Ciò è riscontrabile nei due governi Cossiga e nel governo Forlani. Queste esperienze governative, infatti, nacquero e si spensero sotto il segno della loro debolezza. I veti incrociati tra i partiti dell'opposizione e della maggioranza, come anche tra gli stessi partiti di governo, resero questi esecutivi soggetti a forte instabilità. Il primo governo Cossiga (1979-1980) nacque con il sostegno della DC, PSDI e PLI, rappresentando un debole tentativo di ritorno alla formula centrista. Il nuovo ruolo del PSI, tuttavia, rese il tentativo vano quando, insieme al PRI, revocò la precedente astensione al governo. L'azione portata avanti dai socialisti ripagava i loro sforzi, tant'è che il nuovo esecutivo guidato dallo stesso Cossiga, che segnava il ritorno alla formula di centro-sinistra, vide ben nove ministri socialisti entrare nel governo.

Il primo scorcio degli anni Ottanta, in definitiva, rappresentò un momento di rinnovata emergenza per il sistema politico italiano. Il tentativo fallito dell'unità nazionale, la rinnovata politica «aggressiva» dei socialisti, la crisi di centralità nonché di credibilità da parte della DC, si legavano alla forte emergenza sociale ed economica. L'incapacità di programmazione di una valida politica da parte della classe politica, si accompagnava al progressivo scollamento tra società civile e potere, continuamente soggetta a scandali di corruzione, come dimostra quello della loggia massonica P2 che segnò la caduta del governo Forlani nel maggio del 1981.

¹³ P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016, pp. 358-359.

1.2 L'incarico a Giovanni Spadolini: le prerogative del presidente del Consiglio come collante della coalizione

Il governo Forlani, in carica dall'ottobre 1980, affrontò in meno di un anno una serie di eventi «luttuosi»¹⁴ sia per la popolazione italiana che per il sistema politico a guida DC. Il terremoto in Irpinia aveva messo in luce, tramite le forti accuse del presidente della Repubblica Sandro Pertini, l'inefficienza dei soccorsi alla popolazione locale predisposti dallo Stato; la sconfitta nel referendum sull'aborto e la vicenda della loggia massonica P2, contribuivano a minare definitivamente la centralità e la credibilità della DC e dell'intero sistema politico. Era scoppiata nella sua pienezza la *questione morale*.

Nel quadro di «occupazione delle istituzioni da parte dei partiti»¹⁵, dei continui scandali di corruzione politica, dei legami più o meno segreti tra gangli dello Stato e centri occulti di potere, la soluzione politica più ovvia apparve quella di affidare la guida dell'esecutivo a Giovanni Spadolini. La scelta del presidente della Repubblica Sandro Pertini di conferire l'incarico al segretario del “piccolo” Partito Repubblicano Italiano, si spiegava innanzitutto con il fatto che, tra i partiti di governo, il PRI risultasse il più lontano dagli scandali¹⁶. Esso, infatti, si era distinto fin dalle sue origini, come il «cane da guardia»¹⁷ della Costituzione e delle istituzioni. Sotto la guida di un grande personalità come quella di Ugo La Malfa, come mette in luce Piero Craveri¹⁸, il partito era stato l'unico a partire dal '68 a mettere l'accento, con lucidità, sui cedimenti strutturali del sistema socioeconomico. Proprio La Malfa rappresentò una figura fondamentale nel panorama politico-economico del Paese, rendendo il PRI un partito essenziale per l'equilibrio generale del sistema. L'esperienza del governo Moro-La Malfa prima e l'incarico esplorativo, rimesso a causa dei veti incrociati tra i partiti di governo, poi nel 1979, rappresentarono degli indicatori importanti sul ruolo del partito e dei suoi esponenti nello scacchiere politico. Lo stesso Spadolini, una volta presidente del Consiglio, sottolineerà come la presidenza gli fosse stata conferita «in quanto rappresentante di una tradizione politica e culturale che poteva rappresentare un punto di

¹⁴ G. Negri, *Il quindicennio cruciale (1972-1987)*, Luna Editrice, Milano-Trento, 1999, p. 105.

¹⁵ <http://espresso.repubblica.it/opinioni/vetro-soffiato/2012/12/27/news/che-cosa-vuol-dire-questione-morale-1.49165>

¹⁶ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani (1946-2016)*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2016, p. 131.

¹⁷ G. Negri, *Il quindicennio cruciale (1972-1987)*, Luna Editrice, Milano-Trento, 1999, p. 108.

¹⁸ P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016, p. 291.

equilibrio e di garanzia democratica, in quella situazione difficile che si era creata fra la vicenda della P2 e tutto il resto»¹⁹.

Cosimo Ceccuti mette in evidenza come le ragioni che portarono l'aula a votare la fiducia l'11 luglio 1981 al primo presidente laico della Repubblica Italiana, risiedevano nella stessa figura di Giovanni Spadolini. Egli, infatti, «era la persona adatta ad un momento di particolare crisi ed emergenza»²⁰. Un uomo di cultura e di integrità morale, che aveva sempre dimostrato di possedere «*le physique du role*»²¹ per entrare in scena in un momento in cui la necessità più importante era di restituire un minimo di dignità alle istituzioni. Un'integrità morale che aveva portato il segretario nazionale del PRI a proporre più volte, negli anni immediatamente precedenti all'incarico, riforme atte a garantire una maggior trasparenza e un maggior rigore del sistema partitico, tra cui il controllo del finanziamento pubblico ai partiti, la pubblicità delle spese per le campagne elettorali dei singoli candidati e un estremo rigore per l'incompatibilità tra cariche pubbliche e professioni private.

L'incarico a Giovanni Spadolini si configurava anche come una scelta politico-strategica. Aldilà del grande rapporto di stima e affetto tra il segretario nazionale del PRI e il presidente della Repubblica, furono fondamentali i compromessi tra lo stesso sistema partitico, per consentire ad un esponente di un partito che allora non superava il 3% dei suffragi elettorali, a guidare un esecutivo che era sempre stato di "proprietà" democristiana. Craxi, non possedendo ancora il "nulla osta" da parte dei democristiani per guidare l'esecutivo, vedeva di buon occhio un'esperienza di governo temporanea con a capo Spadolini, fautore di un riavvicinamento al PSI. D'altra parte, la DC, in uno stato di profonda crisi interna e soggetta a continui scandali che ne avevano profondamente minato la credibilità e la legittimità davanti all'opinione pubblica, guardava all'incarico di Spadolini come ad un'occasione per "prendere fiato", concedendo la presidenza ad un partito alleato, e così impedendo la salita a Palazzo Chigi di Bettino Craxi.

L'esperienza governativa di Spadolini, tuttavia, non può soltanto configurarsi come risultante di un compromesso tra forze politiche. Andrea Manzella, infatti, ha sottolineato come la scelta di Spadolini ebbe ragioni ben più profonde, connesse alla grave crisi

¹⁹ G. Spadolini, «*Tribuna Politica*», 21 luglio 1982, in G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 60.

²⁰ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 34.

²¹ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 67.

istituzionale del sistema politico italiano e ai processi di mutamento che attraversavano le coalizioni governative. «Il segno dominante sotto cui nasce, il 10 giugno 1981, la scelta di Pertini per Spadolini è la crisi del concetto di governo di coalizione quale fino allora si era avuto in regime repubblicano»²². Il logoramento delle coalizioni, conseguenza della crisi di centralità democristiana e della strategia ostruzionistica dei socialisti, aveva caratterizzato gli ultimi governi Cossiga e Forlani. Si era ormai percorso tutto il cammino, dopo la fine della solidarietà nazionale. La strategia di rivendicazione dell'alternanza portata avanti da Craxi, infatti, aveva definitivamente impedito il ritorno a coalizioni di governo *polarizzate*, cioè incentrate sul partito di maggioranza relativa. «La scelta che cade sul leader del PRI esprime dunque questa situazione di fine della egemonia e anche di legittimazione dell'alternanza (“ponderata” con il riconoscimento della natura composita del c.d. “polo laico”)»²³.

La scelta di Pertini, quindi, fu soprattutto un tentativo di sperimentare un nuovo tipo di coalizione. Una coalizione non polarizzata la cui guida, in ragione della sua ampiezza (il pentapartito sarà la coalizione governativa più estesa della storia repubblicana) doveva necessariamente passare nelle mani di una figura con un forte senso dello Stato e che faceva del tema del «valore della coalizione»²⁴ un *leit motiv* della sua politica.

È con queste premesse che nacque il primo governo Spadolini. Un governo di coalizione in cui il collante non derivava, come nel passato, dall'egemonia della DC, ma «risiederà nei poteri istituzionali del Presidente del Consiglio»²⁵. È questo, infatti, il primo tentativo, dal fallimento della cosiddetta «legge truffa» proposta da De Gasperi, di ridare al governo quella centralità e quei poteri garantiti dalla Costituzione. Prerogative che erano state ridimensionate dai partiti, i quali avevano da tempo ridotto i governi a mere stanze di registrazione delle decisioni assunte nelle segreterie partitiche.

Fu questo il senso del primo discorso di Giovanni Spadolini alla Camera, l'11 luglio 1981. Accanto all'esaltazione, nello spirito dell'articolo 49 della Costituzione, delle prerogative dei segretari di partito «nella fase specifica di pre-formazione del governo»²⁶, Spadolini rivendicava l'autonomia istituzionale del governo, nella formulazione e nella redazione del programma e delle proposte da presentare al Parlamento. Nel suo discorso, il

²² A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 115.

²³ *Ibidem*.

²⁴ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 59.

²⁵ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 115.

²⁶ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 34.

presidente incaricato puntualizzava come il suo governo «non sarà mai un governo dei partiti»²⁷, rimarcando che «quando si forma il governo, si esce dall'articolo 49 e si entra nell'articolo 94, cioè in un'area istituzionale più vasta, perché il governo della Repubblica deve governare anche per chi gli vota contro, anche per i senza partito, anche per gli extraparlamentari, anche per chi ancora non vota e voterà domani!»²⁸. Un costante richiamo alla Carta costituzionale che caratterizzerà tutta l'esperienza dei governi Spadolini.

Il mandato a Giovanni Spadolini, in definitiva, ispirato dal compito istituzionale che il presidente della Repubblica gli aveva affidato, si configurò come una grande innovazione politica. Si profilava infatti, nella *Repubblica dei partiti*, un esperimento di «regime del primo ministro»²⁹, esclusivamente fondato su elementi istituzionali.

1.3 Un contesto di crisi economica e sociale

Le ragioni dell'avvento della stagione spadoliniana non possono essere pienamente comprese senza analizzare fino in fondo quella che in Italia, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, si presentava come una crisi socioeconomica di vaste proporzioni. L'emergenza politico-istituzionale, infatti, non poteva essere ricondotta soltanto a cause interne allo stesso sistema politico e partitico. Essa constatava anche di uno profondo scollamento tra paese legale e reale e di un'emergenza economico-finanziaria, per i quali il sistema mancava degli strumenti adatti a farne fronte.

Gli anni Settanta, come già accennato, rappresentarono un periodo di grande difficoltà economica per l'Italia. La fine della *Golden Age*, durante la quale i paesi Occidentali avevano goduto di un forte sviluppo economico, volgeva al termine quando il primo, dei due, shock petrolifero del 1973 colpiva nel profondo i sistemi produttivi occidentali. Come mette in luce Piero Craveri, «i paesi occidentali si trovavano sotto una duplice spinta inflazionistica, interna, per la crescita salariale, ed esterna che il mercato ed il sistema monetario internazionale producevano.»³⁰ In Italia, in particolare, la spinta salariale guidata dai sindacati, di gran lunga più forte che altrove, produsse effetti laceranti sul sistema economico

²⁷ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 116.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016, p. 282.

nazionale, che il «non governo»³¹ della politica economica non riuscì ad evitare. Cambiarono le premesse economiche che la classe dirigente italiana, se non per pochi economisti e politici «illuminati», non seppe leggere a tempo debito. Fu Ugo La Malfa, in particolare, uno dei pochi a comprendere i rischi a cui il sistema economico nazionale andava incontro negli anni Settanta. Ministro del Tesoro dal 1973 al 1974, egli sarà il più convinto sostenitore di una politica dei redditi volta a porre freno alle incessanti spinte salariali dei sindacati.

Mancava alle forze politiche, in breve, quella volontà statuale e quella visione di lungo termine necessaria a indirizzare la concertazione sindacale verso obiettivi generali ed economicamente sostenibili. Si procedeva, così, alla fine degli anni Settanta, a picchi disastrosi dell'inflazione e ad una vertiginosa crescita del debito pubblico ed estero senza che venissero applicate delle politiche restrittive efficaci, atte a fermare la crisi dilagante.

La solidarietà nazionale, definita da molti una «success story»³², riuscì tra i suoi obiettivi a diminuire le rivendicazioni sindacali e aumentare la pressione fiscale al fine di diminuire l'alto tasso inflazionistico. Tuttavia, non riuscì a risolvere definitivamente le criticità che attanagliavano il sistema economico nazionale. Non si modificò, infatti, quel governo dell'economia che aveva caratterizzato l'Italia negli anni precedenti: aumento della spesa pubblica, intervento dirigistico e massima dilatazione del welfare, i quali facevano riferimento a risorse scarse e alimentavano, peraltro, aspettative crescenti sulle possibilità del settore pubblico. Il secondo shock petrolifero del 1979, la nuova politica economica statunitense e l'introduzione di un pesante vincolo esterno alla politica monetaria derivante dall'ingresso nel Sistema Monetario Europeo, riportarono il sistema economico italiano in uno stato di profonda crisi.

Gli anni Ottanta si aprivano, dunque, segnati da una crisi istituzionale e morale che rendeva impraticabile, vista anche la vita breve dei governi costituitisi, ogni piano generale di politica economica. La recessione colpiva l'Italia che, rispetto agli altri Paesi industrializzati, non riusciva a percorrere una via coerente di risanamento e stabilizzazione. In un momento di rapida globalizzazione e di accesa competizione internazionale, l'unico vero sforzo di programmazione e di definizione prospettica delle scelte politiche fu quella di Filippo Pandolfi, ministro del Tesoro dal 1978 al 1980, che predispose un piano triennale che prevedeva tra le altre misure, «il blocco dei salari per tre anni, un'ampia restaurazione della

³¹ Ivi, p. 286.

³² Ivi, p. 316.

mobilità del lavoro, sia all'interno dell'impresa, sia tra i diversi settori, una riduzione della spesa sociale (pensioni e sanità), un aumento dei trasferimenti a favore delle imprese ai fini dell'ammodernamento tecnologico»³³. Mancava ancora, tuttavia, qualsivoglia impostazione di politica dei redditi, necessaria a gestire la difficile congiuntura. Particolarmente rilevante fu il drastico divorzio tra la Banca d'Italia e il Tesoro, deciso dal ministro democristiano Mario Andreatta nel febbraio del 1981. Esso andava nella direzione di conferire maggiori poteri di manovra alla Banca d'Italia in termini di politica monetaria modificandone i presupposti. Per quanto necessaria nel principio, la decisione fu presa in solitaria, aprendo una discrasia istituzionale tra l'azione della Banca d'Italia e la politica economica del governo dovuta alla divergenza di indirizzi e la mancanza di coordinamento. Come sottolinea Craveri «lo scegliere come alternativa quella di modificare le modalità del finanziamento pubblico senza preoccuparsi nel contempo di incidere sui parametri della spesa pubblica era una decisione che implicava evitare scelte politiche di fondo pur necessarie»³⁴. Mancava, ancora una volta, quella visione univoca e d'insieme necessaria per affrontare i problemi strutturali e le contingenze che indebolivano il sistema economico nazionale.

Accanto alla grave emergenza economica, gli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta videro l'esplosione dal traumatico fenomeno del terrorismo. Quella fase costituì un momento di grandi e traumatici mutamenti economici, sociali e culturali. Nel rapporto tra Stato e società, esso rappresentò, sottolinea Pietro Scoppola, «una incrinatura, nella nuova generazione, della fiducia nella democrazia come strumento di composizione dei conflitti e di sviluppo della società civile. È dentro questa incrinatura che trova spazio e consensi una rinascente cultura della violenza»³⁵.

Un fenomeno di cui Nicola Tranfaglia, rintraccia le origini nella ribellione del '68 e più in generale nelle lotte studentesche, operaie e nella difficile situazione economica e finanziaria di quegli anni. Gli effetti di questa alta conflittualità sociale, data la debolezza dei governi e di una classe dirigente che reagì assai peggio che nel resto dell'Occidente, «tendono a prolungarsi nel tempo e a generare problemi di funzionamento delle istituzioni e delle

³³ Ivi, p. 379.

³⁴ Ivi, p. 382.

³⁵ P. Scoppola, «Una crisi politica e istituzionale», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 18.

organizzazioni centrali della società»³⁶. Due agenzie centrali come i partiti e i sindacati, in particolare, non seppero partire da quella crisi per modificare e innovare i propri meccanismi di aggregazione e di rapporto con la società, lasciando via libera, nel tempo e non senza commistioni di alcuni apparati dello Stato con centri di potere extraistituzionali, all'esplosione drammatica dei movimenti eversivi.

Nel dicembre 1969, la strage di piazza Fontana, segnava l'inizio della strategia della tensione, di matrice neofascista, la quale si pose l'obiettivo di creare un «un clima che inducesse l'opinione pubblica a isolare la sinistra in quanto nemica della libertà e della civiltà onde poter giocare la carta di una fisiologica svolta a destra o forse, alternativamente, quella del colpo di Stato»³⁷. Una serie drammatica di azioni terroristiche, tra cui l'attentato di piazza della Loggia e quello del treno Italicus, segnarono l'inizio degli anni Settanta.

Il culmine degli episodi di violenza fu raggiunto con il rapimento, e il successivo assassinio di Aldo Moro, tra il marzo e il maggio del 1978, da parte delle Brigate rosse. La linea della fermezza, adottata dal secondo governo di solidarietà nazionale nei confronti dei rapitori di Moro, ebbe il merito di rappresentare una decisa opposizione ad ogni compromesso dello Stato con il terrorismo rosso, che insieme alla reazione morale della società, contribuì in parte al progressivo isolamento delle Brigate rosse. Quella linea tuttavia, rivelò al contempo i grossi limiti politici e operativi della coalizione nella lotta contro un gruppo «non totalmente blindato ad un'operazione di *intelligence*»³⁸.

Il primo scorcio degli anni Ottanta si aprirà con gli assassinii di Roberto Peci, dell'ingegner Giovanni Taliercio e il sequestro con massacro dell'autista dell'assessore regionale della Democrazia Cristiana Ciro Cirillo, segnando una ripresa del terrorismo³⁹.

In stretto legame con l'emergenza terroristica tornava centrale il tema della *questione morale*. La collusione della politica italiana e l'occupazione dello Stato da parte dei partiti, fra gli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, raggiunse livelli mai toccati in precedenza.

³⁶ N. Tranfaglia, «Parlamento, partiti e società civile nella crisi repubblicana degli anni Settanta», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 317-318.

³⁷ F. M. Biscione, «I poteri occulti, la strategia della tensione e la loggia P2», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 237.

³⁸ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani (1946-2016)*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2016, p. 97.

³⁹ G. Ascheri, *Giovanni Spadolini. Prima Presidenza Laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 151.

Si assisteva ad un fenomeno di lottizzazione politica endemica e ben radicata sul territorio. Questo «feudalesimo di ritorno»⁴⁰ vedeva come protagonista principale il partito di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana. Come sottolinea Francesco Malgeri «lentamente, nel corso di questi anni, stava perdendo la sua originaria vocazione sino a diventare partito-apparato e partito-Stato, le cui correnti, dalle amministrazioni locali sino ai vertici del potere, gestivano la vita pubblica attraverso compromissioni con imprese, enti, aziende, pur di ricavare un utile, pur di gestire somme enormi, quasi sotto la tutela di un'immunità garantita a una casta di privilegiati»⁴¹.

L'aspetto più preoccupante dell'involuzione del sistema politico e partitico fu la crescita, parallelamente al potere legale, di quella che Giacomo Ascheri definisce una «nuova statualità»⁴². I continui scandali che investirono gli anni Settanta e Ottanta, misero in luce la presenza di un vasto sistema di centri di potere alternativi allo Stato democratico, che non potevano non avere un'incidenza sulla natura effettiva dello Stato di diritto, sul funzionamento della pubblica amministrazione e sullo svolgimento degli affari economici. Tra gli scandali principali si ricordano quelli relativi alla figura del banchiere Sindona e il successivo attacco della magistratura romana contro la stretta vigilanza della Banca d'Italia sul Banco Ambrosiano, e soprattutto, ai fini della trattazione, lo scandalo della Loggia massonica Propaganda 2, scoppiato nel 1981. Entrambe le vicende mettevano in luce la presenza di un «complesso affaristico politico e giudiziario»⁴³ atto a difendere, anche in contrapposizione allo Stato e alla legalità, i propri interessi particolari.

Di particolare interesse è il caso della Loggia P2. Guidata dal gran maestro Lucio Gelli, la P2 si configurava come luogo di incontro tra interessi facenti a capo a gruppi di ufficiali, uomini d'affari e selezionatissimi esponenti politici, la cui natura trasversale ne fece alla fine degli anni Settanta «un riferimento essenziale per la partita politica che si andava a giocare»⁴⁴. Il piano politico della Loggia era quello di «costruire lo Stato e l'autorità di governo come, per dirla in termini marxiani, comitato d'affari della borghesia»⁴⁵. Un disegno di potere che

⁴⁰ G. Negri, *Il quindicennio cruciale (1972-1987)*, Luna Editrice, Milano-Trento, 1999, p. 50.

⁴¹ F. Malgeri, «La Democrazia Cristiana», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 54.

⁴² G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 5.

⁴³ P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016, p. 336.

⁴⁴ F. M. Biscione, «I poteri occulti, la strategia della tensione e la loggia P2», in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 247.

⁴⁵ Ivi, p. 249.

ebbe l'originalità di fornire una strategia a disposizione di diversi settori deviati dentro e fuori lo Stato. Progetto che tuttavia si interruppe, almeno in parte, all'esplosione dello scandalo del 1981, quando furono scoperte le liste degli appartenenti alla Loggia, tra le quali figurarono nomi di esponenti di vari partiti dell'arco costituzionale. Francesco Biscione, in un suo saggio, mette in luce come lo scandalo portò alla luce «la maggiore aggregazione di Stato e antistato mai conosciuta»⁴⁶. Un sistema di reti comunicanti occulto e extraistituzionale (che includeva settori trasgressivi della società tra cui il crimine organizzato e il terrorismo nero e rosso) che grazie alle sue ingenti risorse e la sua trasversalità che gli consentì un pieno controllo dell'*intelligence*, incise profondamente sul tessuto sociale del Paese.

Un tessuto sociale, quindi, profondamente vessato da una pluralità di emergenze che ebbero l'effetto di accrescerne la frattura con il sistema politico così come di aumentarne la conflittualità interna. Si andava componendo, insomma, un quadro di emergenza generalizzata che riguardava tutto il Paese, dagli apparati statali alla società civile, dal sistema partitico al sistema economico nazionale.

⁴⁶ Ivi, p. 255.

**LA FIGURA DI GIOVANNI SPADOLINI
E IL PRIMO GOVERNO:
UN RITORNO ALLA COSTITUZIONE**

2.1 Una vita *napoleonica*: dal giornalismo alla politica

È sotto il segno di quell'instabilità generalizzata, che aveva colpito l'Italia negli anni Settanta e che si era protratta fino agli inizi degli anni Ottanta, che aveva inizio il mandato di Giovanni Spadolini nell'estate del 1981. Al leader repubblicano si richiedeva, così, una pronta e decisa risposta istituzionale.

Tuttavia, non sarebbe possibile comprendere fino in fondo il significato, le ragioni e la direzione della sua azione governativa senza aver prima analizzato brevemente quelle che furono le tappe più significative della sua vita, gli ideali e i concetti ispiratori che la guidarono. Giovanni Spadolini è stato, infatti, una figura complessa, la cui personalità, come anche i riferimenti culturali a cui ha costantemente attinto durante la sua carriera multiforme, rendono essenziale fornire un *background* di colui che fu insieme un «giornalista, storico e uomo delle istituzioni»⁴⁷.

⁴⁷ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini: Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014.

«Professore all'Università senza essere mai stato assistente, direttore di un grande quotidiano senza passare da redattore, ministro della Repubblica e Presidente del Consiglio mai sottosegretario»⁴⁸. È così che Cosimo Ceccuti riassume la vita di Giovanni Spadolini. Una vita che l'amico Indro Montanelli, per la precoce quanto brillante carriera, come anche per la grande personalità che lo accumulavano al grande generale francese, definì *napoleonica*.

Giovanni Spadolini nacque a Firenze il 21 giugno 1925 da una famiglia borghese, figlio di Guido, incisore e pittore macchiaiolo, e di Lionella Batisti, la quale avrà una grande influenza nella sua formazione⁴⁹. Fin dalla giovane età Spadolini mostrò una grande passione per la storia, scrivendo, all'età di soli nove anni il suo primo "libro", un piccolo volume sui personaggi più importanti della storia italiana e poi, a venti anni e di getto, la sua prima vera opera *Ritratto dell'Italia moderna ('700-'900)*⁵⁰. «Non si capisce Spadolini se non si parte da questo dato capitale, se non si tiene nel debito conto la sua prima vocazione, sulla quale si è innestato e ha prosperato il suo insopprimibile amore della vita»⁵¹. Una passione e una dedizione per la storiografia che condussero il giovane fiorentino all'incarico, appena venticinquenne, di professore di Storia moderna all'università di Firenze e successivamente, nel 1960, a vincere il primo concorso a cattedra di Storia contemporanea bandito dall'Università italiana.

Spadolini continuerà a dedicarsi allo studio per tutta la sua vita concentrando i suoi lavori, in particolare, sulla storia d'Italia e sul quel periodo, il Risorgimento, ai cui ideali si ispirerà il suo pensiero e la sua azione politica. Un periodo storico che, come spesso ripeteva, rappresentò a sua veduta il momento in cui, a rinascere, non fu tanto uno Stato italiano, bensì un'idea dell'Italia come comunità di lingua e cultura, con piena coscienza di sé stessa, fiorita già dopo l'avvento del volgare e con il contributo decisivo di Dante⁵².

Adolescente, Spadolini si avvicinò presto al giornalismo. Come mette in luce Ceccuti, «giornalismo, ricerca storica, politica: sono le tre direzioni alle quali Spadolini ha rivolto nell'arco dei suoi 69 anni di vita la sua prodigiosa attività, in un intreccio continuo, con una

⁴⁸ Ivi, p. 72.

⁴⁹ Ivi, p. I.

⁵⁰ G. Spadolini, *Ritratto dell'Italia moderna ('700-'900)*, Vallecchi, Firenze, 1948.

⁵¹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini: Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014, p. 13.

⁵² Ivi, p. 22.

sola anima, come era solito ripetere»⁵³. Notato l'acume e lo stile del giovane fiorentino, Mario Missiroli, all'epoca direttore de' «Il Messaggero», invitò Spadolini a collaborare con il giornale romano nel 1947. Brillante fu, anche nel campo giornalistico, la sua carriera.

Tre anni più tardi, a partire dal 1949, Spadolini fu collaboratore dal 1949 del settimanale di matrice laica e liberale «Il Mondo», prima di essere redattore per altri due anni del «Corriere della Sera». Uno stile innovativo, tagliente e a volte provocatorio il suo, con una grande attenzione ai temi dell'attualità. Ricorda ancora Ceccuti, infatti, come durante la sua carriera da giornalista e autore «ogni tema continuerà ad essere scelto in rapporto alla sua contemporaneità, cioè alla capacità di suscitare problemi, di rispondere a dubbi e interrogativi sulle condizioni sociali e politiche»⁵⁴.

Emblematici, a riguardo, furono l'articolo su «Il Mondo» e il volume usciti nel 1950 con il titolo *il Papato socialista*⁵⁵. Un'originale e provocatoria riflessione storico-politica sulla posizione del papato nei confronti della questione sociale, scritta all'indomani della vittoria democristiana nelle elezioni del 1948. Il tema del rapporto tra Stato italiano e Chiesa, e di quello tra cattolici e laici, sarà un tema dominante delle opere, come delle riflessioni giornalistiche e dell'attività politica di Spadolini. Laico convinto e rivendicatore dell'eredità risorgimentale, egli auspicava un «Tevere più largo»⁵⁶, cioè una più netta distinzione tra la Roma vaticana e la Roma italiana, sostenendo a più riprese l'accordo politico tra cattolici e laici. Non mancò in questi anni, infatti, il suo sostegno all'alleanza tra DC e i partiti laici minori.

Lasciato il «Corriere della Sera», nemmeno trentenne Spadolini assunse l'incarico di dirigere «il Resto del Carlino» nel 1955. Egli ne fu alla guida per tredici anni, rinnovando il giornale e rendendolo un quotidiano informato e scrupoloso, con un largo spazio per i libri e la cultura. Dopo l'esperienza a capo del giornale bolognese, Spadolini tornò come direttore al «Corriere della Sera» nel 1969, rimanendovi fino al marzo 1972, quando fu licenziato inaspettatamente dalla proprietà del giornale.

È in questi anni alla guida dell'importante quotidiano romano che Spadolini iniziò un più fitto dialogo con il mondo politico. Egli scelse come interlocutore privilegiato Ugo La Malfa che, come sottolinea Giacomo Ascheri «oltre che essere il più intellettuale tra i politici

⁵³ Ivi, p. 17.

⁵⁴ Ivi, p. 20.

⁵⁵ G. Spadolini, *Il papato socialista*, Longanesi, Milano, 1950.

⁵⁶ <http://www.trentinolibero.it/cultura-e-spettacolo/arte-e-cultura/libri-e-letteratura/9568-2015-10-21-09-23-09.html>

dell'epoca che contavano, era soprattutto agli occhi di Spadolini la più valida coscienza critica del centro-sinistra»⁵⁷. Spadolini era stato, infatti, un grande sostenitore, dalle colonne del «Corriere», dell'accordo governativo tra democristiani e socialisti, vedendo in quella formula politica «il compiersi di un momento catartico dei grandi conflitti storici italiani»⁵⁸.

Il comune sostegno delle ragioni storiche, culturali e politiche del centro-sinistra cementò il legame tra Spadolini e La Malfa. L'entrata in politica, a seguito dell'invito del leader repubblicano a candidarsi al Senato come indipendente nelle liste del PRI, dunque, non si può comprendere senza far riferimento al rapporto instauratosi tra i due a seguito di una stagione come quella del centro-sinistra, vissuta da entrambi con grande idealità e intensità. Dopo la chiusura improvvisa della sua esperienza alla guida del «Corriere», «Spadolini aderendo all'invito di La Malfa a candidarsi al Senato non attuava una specie di fuga in avanti rispetto al suo recente passato, non tentava di rifarsi con la politica, ma realizzava un disegno conseguente al suo impegno di giornalista e di intellettuale che non poteva non essere implicito nel sodalizio stabilito con Ugo La Malfa»⁵⁹.

Il fiorentino fu così candidato a Milano alle elezioni politiche del 1972. La notizia dei trentamila voti totali che lo elessero a senatore arrivò come una sorpresa. Una cifra elevatissima per il piccolo Partito Repubblicano. Iniziava così, a quarantasette anni, una folgorante carriera politica.

Spadolini fu subito eletto presidente della Commissione Istruzione, materia in cui mostrava indubbia competenza. Nel 1975 poi, grazie all'intermediazione di La Malfa, il fiorentino fu designato ministro per i Beni Culturali e l'Ambiente nel governo Moro-La Malfa. Un ministero fortemente voluto dallo stesso Spadolini, e che rappresentava un'innovazione nel concepire primaria anche la difesa del patrimonio ambientale e naturale. Contro ogni aspettativa Spadolini guidò un ministero competente ed efficiente, portando avanti un urgente normalizzazione legislativa in materia, la quale richiedeva da lungo tempo l'implementazione di una serie di controlli e di una maggiore vigilanza da parte dello Stato, sull'immenso patrimonio artistico italiano⁶⁰.

La seconda esperienza ministeriale del repubblicano, dal marzo all'agosto 1979, lo vide ministro della Pubblica Istruzione nel quinto governo Andreotti. Spadolini ereditò i vari

⁵⁷ G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 110.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ivi, p. 111.

⁶⁰ Ivi, p. 117.

nodi irrisolti del sistema scolastico e universitario: tra tutti, la necessità di conciliare l'istruzione di massa con le esigenze di qualità degli studi di una società che stava cambiando profondamente. È in questa esperienza che si può rilevare il richiamo di Spadolini a quello che si sarebbe rivelato un concetto trasversale della sua azione politica. Quel costante appello allo spirito e agli ideali della Costituzione repubblicana. In merito alla situazione della pubblica istruzione Spadolini credeva infatti che «le grandi riforme della scuola secondaria e dell'università debbano essere riprese: non secondo una concezione titanica e globale ma attraverso un metodo gradualista. Ho sempre confidato in leggi-quadro e mai in leggi prescrittive e minuziose [...] Il mio obiettivo, come ministro, era di partire dalle riforme incompiute per realizzarle secondo lo spirito della Costituzione repubblicana»⁶¹.

2.2 “Il segretario fiorentino”: continuità e novità rispetto al progetto lamalfiano

Il 26 marzo 1979 moriva Ugo La Malfa. Come sottolinea Ceccuti, la sua dipartita «privò il PRI della sua guida carismatica. Il 3% raggiunto, anzi salvato alle elezioni politiche del giugno seguente, fu in questo senso un piccolo miracolo»⁶².

Il senso di vuoto profondo che attraversava il partito fu presto riempito, nel settembre del 1979 dall'elezione a segretario nazionale di Giovanni Spadolini, carica che egli abbandonerà solo nel 1987. Un compito, quello di sostituire una figura così carismatica come quella di La Malfa, di cui il nuovo segretario non ignorava le difficoltà. Un partito, quello repubblicano, che lo stesso Spadolini definiva «piccolo ma venato da tanti apporti, da tanti solchi, da tante distinzioni di anime»⁶³.

A queste difficoltà Spadolini rispose con grande spirito di volontà e dinamismo. Furono riorganizzati gli uffici e affrontati i problemi finanziari del partito, il cui bilancio era in deficit. A questo scopo il nuovo segretario operò di comune accordo con il presidente del PRI Bruno Visentini, al quale fu affidato il risanamento del bilancio. Fu, inoltre, ridata luce nel 1981 al giornale del partito, la «Voce Repubblicana», che aveva cessato le pubblicazioni nel dicembre 1978 per un'insostenibile situazione debitoria. Era cruciale per Spadolini, anche

⁶¹ Ivi, p. 118.

⁶² C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini: Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014, p. 35.

⁶³ G. Spadolini, *Intervista sulla democrazia laica*, pp. 28-29, in G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 126.

perché egli stesso proveniente dal giornalismo e dalla cultura, dotare il piccolo partito di una voce che sintetizzasse la sua azione politica, al fine di informare gli iscritti e i simpatizzanti e non rischiare altrimenti di rimanere tagliato fuori dal giro dell'informazione⁶⁴.

«Il segretario fiorentino»⁶⁵, come scherzosamente lo definiva Montanelli, era a ogni modo un leader diverso da La Malfa. Aldilà della matrice culturale differente (La Malfa era cresciuto nelle file azioniste, Spadolini incarnava l'anima liberale del partito⁶⁶), «la diversità concerne un punto politico fondamentale: La Malfa governava il partito forte del suo carisma, ma anche di una maggioranza che dopo Ancona aveva vieppiù rafforzato e reso docile alla sua leadership. Spadolini, invece, governava esclusivamente con il consenso, un consenso ampio che gli era stato subito largito»⁶⁷.

Vi era poi un'altra grande differenza in termini di concezione politico-istituzionale. Dal 1979, il PRI di Spadolini aveva seguito una linea incentrata sul tentativo di costruire, all'indomani della fine della solidarietà nazionale, un artificio istituzionale capace di inserire i comunisti nel governo del paese. Fu quello che La Malfa, poco prima della sua morte, cercò di portare avanti durante i nove giorni di incarico esplorativo come presidente del Consiglio nel gennaio 1979. Un tentativo di costruire un governo con DC, PSI, PRI, PSDI, che vedesse l'appoggio dei comunisti tramite un consiglio di gabinetto formato da tutti i segretari dei partiti che sostenevano il governo, al fine di garantire, scrive Manzella «ai comunisti il massimo di partecipazione sostanziale dello Stato, agli altri contraenti della coalizione, ancora l'esclusività della titolarità formale del potere di governo»⁶⁸. Una proposta, in sostanza, volta a superare la situazione di difficoltà istituzionale del Paese.

Una linea che, come detto, Spadolini cercò di perseguire seppure con molte riserve. Sebbene partisse da una simile analisi del sistema politico italiano (crisi dei partiti, crisi delle istituzioni), per Spadolini la soluzione faceva riferimento, infatti, a una tematica istituzionale completamente differente rispetto alla *ratio* del tentativo di La Malfa. Si trattava della stessa tematica che avrebbe ispirato profondamente i due governi del repubblicano, e che, diversamente da quella di La Malfa, era «tesa l'una, a valorizzare il ruolo delle istituzioni

⁶⁴ Ivi, p. 127.

⁶⁵ I. Montanelli, *Il segretario fiorentino*, «Il Giornale», 23 settembre 1979, in G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 128.

⁶⁶ Ivi, p. 137.

⁶⁷ Ivi, p. 119.

⁶⁸ A. Manzella, *Il tentativo di La Malfa*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 46-47, in G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 120.

quali sono nello spirito e nella lettera della Costituzione, impegnata, l'altra, a coniugare le risorse istituzionali con il sistema partitico, per impedire che la crisi partitica si trasformi in crisi istituzionale»⁶⁹.

Spadolini, in sostanza, era più vicino alla lettura della crisi del sistema partitico e istituzionale propria di Aldo Moro. Vi era nel repubblicano, infatti, la consapevolezza storica della fragilità del patto democratico: patto per cui aveva sempre impegnato la propria azione politica e giornalistica nella difesa delle formule di collaborazione politica tra DC e partiti risorgimentali e postrisorgimentali, tra cui il PSI.

Così si potrebbe spiegare, in quegli anni, il tentativo parallelo di Spadolini di uno sviluppo dei rapporti con i socialisti. Una posizione che lo stesso segretario avrebbe ribadito nell'agosto del 1979, durante il dibattito in aula per il voto sulla fiducia al primo Governo Cossiga, nel quale il PRI si sarebbe astenuto: «La nostra posizione di astensione ci dà soprattutto il diritto di riprendere, da posizioni di pari dignità e di pari prestigio, il dialogo, mai interrotto nella storia italiana di cento anni e più, col Partito socialista»⁷⁰.

Oltre alle ragioni suddette, quel dialogo aveva per Spadolini altre motivazioni. Da una parte quella scelta si configurava di natura politico-strategica. Spadolini voleva conferire al PRI «il ruolo di arbitro e di mediazione fra DC e PSI»⁷¹, cercando di attribuire al partito, piccolo ma funzionale per gli equilibri del sistema, una maggiore centralità. La mediazione con Craxi, quindi, rispondeva a queste ragioni, puntando allo stesso tempo a frenare le mire egemoniche del leader socialista. Dall'altra parte, dietro a quella scelta vi era la volontà di costituire un polo laico e terzo forzista che potesse assumere un ruolo preponderante negli assetti politici. Ciò rispondeva all'ideale spadoliniano di un Partito *della democrazia* che dovesse rispondere ai problemi di crescita della comunità italiana, nell'ambito dell'Occidente industrializzato ed europeo. Come sottolinea Ceccuti «Spadolini ebbe sempre come punto di riferimento l' "Italia della ragione", un complesso di uomini e di idee che andavano oltre i confini del Partito Repubblicano»⁷².

Aldilà del riavvicinamento al PSI, il periodo tra l'elezione a segretario del PRI e l'incarico a presidente del Consiglio nell'estate 1981, si caratterizzò sui vecchi temi

⁶⁹ Ivi, p. 146.

⁷⁰ Ivi, p. 123.

⁷¹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini: Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014, p. 35.

⁷² Ivi, p. 31.

lamalfiani, ma con accentuazioni nuove, tra cui la lotta per la moralizzazione del sistema politico e la difesa delle istituzioni dell'assalto dei partiti e del terrorismo brigatista.

La carriera politica di Spadolini vedrà, in seguito, il suo momento più alto, e nello stesso tempo più gratificante, con i due governi presieduti dal giugno 1981 al novembre 1982. Conclusa quest'esperienza governativa, il repubblicano sarà Ministro della Difesa nei due esecutivi guidati da Craxi, portando avanti una politica europeista e occidentalista, per poi, nel 1987, ricoprire fino a pochi mesi dalla sua morte, avvenuta il 4 agosto 1994, l'incarico di presidente del Senato.

Il profilo essenziale dello statista, tratteggiato in queste pagine, ha rivelato in definitiva, la figura di un intellettuale, colto e brillante, in cui la visione dell'uomo politico non sarebbe mai stata scissa da quella dell'uomo di cultura. Una figura che, attraverso i forti ideali che ne hanno guidato l'azione, ha lasciato un segno nella storia politica italiana. Un concentrato di idealità e concretezza che Cosimo Ceccuti, allievo di Spadolini e presidente della Fondazione e della rivista «Nuova Antologia» (periodico storico diretto fino alla sua morte, da Giovanni Spadolini), sintetizza in «tolleranza e ragione elevate a metodo di azione politica, e la politica stessa intesa come funzione, come servizio pubblico, l'onesta scelta delle cose concrete da fare nell'interesse dei cittadini. Laicismo come senso delle istituzioni, coscienza della funzione pubblica, devozione allo Stato, senza alcun provincialismo»⁷³.

2.3 A Palazzo Chigi: la mozione motivata e il rafforzamento della presidenza del Consiglio

La presidenza del Consiglio dei ministri, come si è detto, rappresentò il momento più alto della carriera politica di Giovanni Spadolini. Un'esperienza durata in totale circa diciotto mesi, nella quale quei concetti ispiratori della sua azione, tra cui il senso dello Stato, della responsabilità e dell'alta moralità risulteranno centrali ai fini del conseguimento degli obiettivi posti dai suoi esecutivi.

Il 28 giugno 1981 si concludeva, dunque, ufficialmente la crisi di governo innescata dalle dimissioni del presidente del Consiglio Arnaldo Forlani a seguito dello scandalo P2. Il nuovo presidente incaricato, Giovanni Spadolini, presentava le liste dei ministri al Capo dello

⁷³ Ibidem.

Stato Sandro Pertini, inaugurando così il suo primo governo, il quale, rispettivamente il 9 e l'11 luglio, avrebbe ricevuto il voto di fiducia dal Senato e dalla Camera dei Deputati.

Il 7 luglio, durante il discorso programmatico al Senato, Spadolini avrebbe dichiarato come il programma costituisse, nel suo insieme, un punto di sintesi ed equilibrio al fine di delineare una via d'uscita ai gravi problemi che incombevano sullo Stato. Egli individuava nelle «quattro emergenze che investono il paese»⁷⁴, i punti su cui si sarebbe fondato il nuovo Governo: emergenza morale, emergenza economica, emergenza civile ed emergenza internazionale.

Come sottolinea Ascheri, «Spadolini aveva percepito subito tutta la drammaticità della situazione italiana e le aveva dato un preciso significato politico con l'individuazione delle famose quattro emergenze»⁷⁵. Lo stesso autore, tuttavia, mette in luce come il presidente del Consiglio riconoscesse che «nessuna di queste emergenze sarebbe stato possibile superare senza ricondurre, nel contempo, le istituzioni dello Stato e, in modo particolare, i partiti ciascuno nel proprio alveo»⁷⁶.

Centrale era, quindi, la questione dell'ingovernabilità. Il primo governo Spadolini era nato, infatti, sotto il segno di una forte conflittualità interna al sistema politico. Dal 1979 si era assistito al costante regresso della DC e del PCI, e a una altrettanto costante aumento del peso specifico del Partito Socialista, il quale non aveva fatto altro che accentuare l'instabilità del Paese.

Questa criticità trovava, nondimeno, le sue radici agli albori della Repubblica, e in particolare, come sottolinea Negri, «negli anni Cinquanta per il simultaneo concorrere di tanti fattori generali e anche di altri inerenti alla lotta per la linea politica e per il comando all'interno della DC»⁷⁷. Una situazione che aveva reso gli esecutivi, susseguitisi nel trentennio precedente, soggetti a una continua instabilità e che, per via dell'assolutismo e dei veti incrociati delle segreterie partitiche, ne aveva ridotto la durata, che raggiungeva mediamente i sei mesi di vita. Si assisteva, sottolineava Merzagora, a una «allergia al verbo governare»⁷⁸, la quale aveva fatto sì «che non appena un governo viene formato ci è già chi pensa al modo

⁷⁴ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 157.

⁷⁵ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 37.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ G. Negri, «Corriere della Sera», 16 giugno 1982, in Ivi, p. 12.

⁷⁸ Nello Ajello, «L'Espresso», n. 26, 4 luglio 1982, in Ivi, p. 23.

di farlo cadere, o per essere stato escluso o per qualsiasi altro motivo personale o di partito»⁷⁹. Una perdita, in sostanza, di quel comune senso dello Stato che, da tempo, non era più patrimonio dei partiti. Un travisamento del loro ruolo che aveva condotto alla mortificazione della politica e alla sua degradazione a puro strumento della lotta per il mantenimento o per la conquista del potere.

È proprio nel bel mezzo di questa crisi che il nuovo presidente del Consiglio si dimostrò capace di fornire risposte pronte ed efficaci. Al fine di sottrarre le istituzioni dal gioco partitico, e recuperare quindi un minimo di governabilità al Paese, il primo governo Spadolini inaugurò una strategia di ritorno ai dettami costituzionali. Un tentativo di «rintracciare il nocciolo di ogni questione nell'attuazione di questo o quell'articolo della Costituzione e di fare intravedere una possibile risoluzione dei problemi che via via si ponevano al Parlamento, al Governo e ai partiti solo in un quadro di certezza costituzionale»⁸⁰.

Fondamentale era, in particolare, agli occhi del presidente ripristinare il ruolo, l'autonomia e la dialettica politico-istituzionale tra Parlamento e Governo, restituendo allo stesso tempo ai partiti e alle parti sociali il senso delle loro responsabilità. Una strategia che constava di due strumenti previsti dalla Carta: la mozione motivata di fiducia e la riforma della presidenza del Consiglio.

Per quanto concerne il primo strumento, Spadolini ne fece subito menzione durante il primo discorso parlamentare⁸¹, richiamando quell'articolo 94 della Costituzione che stabilisce come ciascuna Camera accordi la fiducia al Governo mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Uno strumento raramente seguito nel corso del trentennio repubblicano, che avrebbe costituito, per Spadolini, il dispositivo idoneo per instillare nei partiti un senso di responsabilità ormai perduto. «Offrendo quel complesso di motivazioni per le quali il governo ha o non ha l'investitura»⁸², la mozione motivata fungeva così da strumento utile a chiarire al Paese le ragioni della fiducia e vincolare il governo all'osservanza del programma, così come in caso di sfiducia, rendere pubbliche le ragioni del dissenso creatosi tra Governo e Parlamento.

⁷⁹ C. Marzagora, «Corriere della Sera», 27 giugno 1982, in Ivi, p. 24.

⁸⁰ Ivi, p. 54.

⁸¹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 156.

⁸² A. Manzella, «Il parlamento», Il Mulino, Bologna, 1977, in G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 43.

I gruppi parlamentari, in sostanza, si impegnavano a un sostegno meditato e senza riserve sui punti qualificanti del programma concordato tra i partiti, contribuendo effettivamente alla governabilità e allontanando possibili rischi di crisi extra-parlamentari. Quest'ultime, infatti erano divenute consuetudine, riproponendosi di volta in volta nel momento in cui, a causa dell'indeterminatezza dei programmi di governo, i deboli esecutivi erano stati costretti a dimettersi.

La mozione motivata costituiva inoltre, per il presidente del Consiglio, un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento. Un modo, in particolare, per rafforzare le prerogative e l'autonomia dell'esecutivo, restituendo innanzitutto alle Camere, anelli istituzionali centrali ma ormai espropriato dalle sue prerogative, la loro funzione primaria. Romeo Aureli ha notato come la grande considerazione che Spadolini ebbe del Parlamento sia essenziale a comprendere il modo in cui egli affrontò le quattro emergenze, e come la questione della sua centralità fosse strettamente connessa con quella della governabilità di un esecutivo di coalizione non polarizzata. Secondo l'autore «il rafforzamento del Parlamento, quale luogo di composizione dei conflitti politici, anche in seno alla propria maggioranza, era la premessa per un rafforzamento del Governo, in particolare della sua capacità di avere una parola decisiva in merito alla programmazione dei lavori parlamentari in modo da superare i vertici di partito e di dare all'istituzione Governo una sua specifica autonomia rispetto alla maggioranza politica che lo aveva espresso»⁸³.

Queste ragioni, unite alla necessità di Spadolini di trovare nel Parlamento una controparte istituzionale che facesse a contrappeso alla sua debolezza politica, dovuta alla situazione politica contingente e al piccolo partito, il PRI, di cui era il massimo esponente, portarono il presidente del Consiglio a concentrare le forze verso una revisione dei regolamenti parlamentari. Una modifica, accennata nel suo discorso programmatico, che venne realizzata nel novembre 1981 e che riguardò il regolamento della Camera dei Deputati. Il provvedimento puntò a combattere quella sostanziale impraticabilità e debolezza nei confronti delle pratiche ostruzionistiche, alle quali si assisteva specialmente in sede di discussione parlamentare; impraticabilità causata anche dalla larghissima apertura alla partecipazione di tutte le componenti del Parlamento. La revisione si concentrò, in particolare, su tre punti fondamentali: «in primo luogo si intervenne sulla disciplina delle discussioni, con

⁸³ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 116.

l'introduzione di inderogabili limiti di tempo agli interventi, con la modifica delle modalità e dei tempi assegnati a ciascun deputato nelle discussioni sui singoli articoli di un progetto di legge, con l'ampliamento dei poteri del Presidente della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti nel corso della discussione di decreti-legge. Innovazioni ancora più significative riguardarono quindi la programmazione dei lavori, con il superamento "della programmazione unanimitaria" che apriva la strada ad una programmazione latamente "di maggioranza". Infine, si procedette alla riforma della disciplina di conversione dei decreti-legge, con una sostanziale razionalizzazione di tale procedimento, ma con un risultato finale che andrà però più a vantaggio del Governo che non del recupero di autonomi spazi di valutazione parlamentare»⁸⁴.

Tutto ciò contribuì, almeno in parte, a rianimare «il complesso rapporto Parlamento-Governo»⁸⁵. La conseguenza più importante fu, tuttavia, la presa di responsabilità del sistema partitico. Partiti costretti ora, da questo "nuovo" dispositivo, a rendere conto all'opinione pubblica di ogni conflitto che avesse potuto configurare, nella grave situazione sociale ed economica, una caduta del governo, specie se dovuta a una crisi innescatasi fuori dal Parlamento.

Emblematico di ciò fu il clima di crisi strisciante fra il giugno e il luglio 1982. Le divergenze create nel Consiglio dei Ministri su un tema "accidentato" come quello della revoca da parte dell'Intersid dell'accordo sulla scala mobile e sulla sua stessa modifica, furono in realtà frutto della volontà dei maggiori partiti, in primo luogo DC e PSI di modificare, facendo crollare il governo, l'equilibrio politico instauratosi. Tuttavia, gli stessi, contrariamente al passato, si sarebbero trovati subito riconoscibili all'opinione pubblica, rischiando una ripercussione negativa sul piano elettorale. L'interpretazione letterale della mozione di fiducia consentì a Spadolini di far rientrare la controversia, e di evitare così, tramite il voto parlamentare, l'ennesima crisi di governo.

La crisi evitata nel luglio '82 aveva così visto trionfare in Parlamento quella collegialità che, contrariamente, era risultata impossibile a Palazzo Chigi. È proprio nella sede che più di tutte aveva perduto le sue caratteristiche e funzioni costituzionali, che si presentava, infatti, il nodo della governabilità. Un nodo che Spadolini avrebbe affrontato tramite l'utilizzo di un

⁸⁴ Ivi, pp. 116-117.

⁸⁵ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 42.

secondo mezzo, accanto a quello della mozione motivata, idoneo a rinforzare le fragili fondamenta della «coalizione di tipo paritario»⁸⁶: la riforma, o meglio il tentativo di riforma, della presidenza del Consiglio.

Era stato lo stesso Spadolini, già durante il suo discorso programmatico, a rimarcare la centralità del tema della collegialità, e quindi della necessità d'unità di indirizzo politico tra la compagine ministeriale. Il 7 luglio '81, infatti, Spadolini aveva dichiarato: «Un altro richiamo debbo fare, e con estrema fermezza, all'art. 95 della Costituzione: quello che presidia alla salvaguardia dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del governo - e ancora - la nostra formula di governo si affida ad un equilibrio fra unità e collegialità, tanto più delicato quanto più ampio è il concorso di forze che abbiamo realizzato»⁸⁷. Era una visione, quella di Spadolini, conscia del difficile cammino da intraprendere e dei rischi, causati dalle compagini partitiche, che avrebbe dovuto affrontare in sede governativa.

Spadolini era consapevole, comunque, che la governabilità, e soprattutto la tutela della collegialità e dell'unità di indirizzo politico, non poteva prescindere da un rafforzamento di quella figura, il presidente del Consiglio, che la Costituzione aveva preposto a loro salvaguardia. Lo stesso presidente aveva ribadito al Senato: «questa unità che, secondo Costituzione viene promossa, tutelata e, quando occorre, ristabilita dal Presidente del Consiglio, è la premessa inderogabile dell'opera che stiamo per intraprendere»⁸⁸.

L'obiettivo primario del governo fu dunque quello di, tramite una strategia gradualista e riformista, «ristabilire nella presidenza del Consiglio il nucleo organizzativo centrale dell'istituzione governo, intorno al quale far ruotare il sistema delle responsabilità ministeriali»⁸⁹. Obiettivo raggiungibile, per il presidente, innanzitutto tramite un riordino degli uffici di gabinetto della presidenza del Consiglio.

A questo proposito Andrea Manzella ricorda come «con due successivi decreti del 12 settembre 1981 e del 29 aprile 1982 si dà vita ad una organizzazione di *staff* con compiti di istruttoria conoscitiva, capace di fornire al presidente e al Consiglio dei ministri un autonomo supporto di analisi, documentazione e di studi»⁹⁰. Venivano quindi costituiti il Dipartimento

⁸⁶ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 106.

⁸⁷ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 163.

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 105.

⁹⁰ *Ivi*, p. 106.

per gli affari economici e il Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma, con compiti il primo di documentazione, valutazione e di proposta nei settori economici e finanziari, il secondo preposto all'acquisizione di dati concernenti l'andamento complessivo dell'azione programmatica del governo. Il tutto guidato tramite l'ausilio di personale volontario, costituito da esperti di estrazione universitaria.

Furono questi uffici, offrendo al presidente un *set* di dati non parziali, a consentire l'accesso a «un'informazione “alternativa” rispetto a quella proveniente dai ministeri e dalle parti sociali»⁹¹, e a permettere alla presidenza di conquistare un ruolo centrale nell'attuazione e nella definizione dei singoli provvedimenti previsti dal programma di governo.

Accanto al riordino del gabinetto della presidenza del Consiglio, Spadolini provide prima, sempre per via amministrativa, a costituire procedure di concertazione ministeriale al fine di affermare il ruolo centrale di arbitraggio della presidenza del Consiglio, per esempio nei casi di conflitti interministeriali. Successivamente il presidente del Consiglio rese operativo un *inner cabinet*⁹², cioè un gabinetto economico risultato in seguito fondamentale ai fini della gestione e dell'affermazione dei poteri del primo ministro.

La scelta della via amministrativa alle riforme della presidenza suscitò non pochi dubbi e diffidenze da parte dei partiti di governo, che vedevano, pochi giorni dopo l'avvio dell'esperienza governativa di Spadolini, prendere vita quella “mitica” riforma che gli stessi, e in particolare la DC, in più di trent'anni avevano spesso annunciato e mai portato a termine. Diffidenze alimentate dalla volontà del presidente del Consiglio, espressa in sede parlamentare, di predisporre «di quella procedura abbreviata d'urgenza, pur prevista dall'articolo 72 della Costituzione, che potrebbe configurare la “corsia preferenziale” per i provvedimenti programmatici del Governo»⁹³. Un tentativo, quello di Spadolini, di ridurre la pratica ricorrente dei decreti-legge, e di renderla quindi più conforme al dettato costituzionale. Obiettivo che, tuttavia, il repubblicano non riuscì a raggiungere, utilizzando ampiamente la decretazione d'urgenza durante la sua presidenza⁹⁴.

I suddetti provvedimenti rappresentarono comunque il primo tassello verso quel disegno, preannunciato nel suo discorso programmatico volto all'attuazione legislativa

⁹¹ Ivi, p. 107.

⁹² Ivi, p. 109.

⁹³ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 164.

⁹⁴ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 112.

dell'articolo 95 della Costituzione. Un disegno di legge che, preparato in cinque mesi da una commissione di esperti di estrazione repubblicana, socialista, cattolica e comunista presieduta dallo stesso Spadolini, fu presentato al Parlamento il 13 maggio 1982. Un provvedimento, sottolinea Aureli, volto a fornire un «minimo di strumenti giuridici in modo da consentire all'Esecutivo di funzionare proprio intervenendo sul ruolo del presidente del Consiglio»⁹⁵.

Si leggeva nella relazione allegata al disegno di legge: «abbiamo temperato la collegialità del momento consiliare coi poteri di coordinamento e di indirizzo attribuiti al presidente del Consiglio, in vista di assicurare a un più alto livello l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico e in vista di attenuare il rischio, sempre presente, di una frammentazione degli indirizzi»⁹⁶. Un rafforzamento dei poteri di direzione e coordinamento del presidente che prevedeva, in particolare, la facoltà di questi di «definire ed avocare al Consiglio qualunque questione su cui il Comitato (ci si riferisce ai comitati interministeriali istituiti per legge n.d.a) si accinga a deliberare e comitati di ministri istituiti dal presidente a tempo determinato con compiti sia istruttori che di coordinamento esecutivo riferiti ad attività di rilevanza interministeriale».⁹⁷

Va sottolineato tra l'altro come, a dispetto delle critiche ricevute alla sua presentazione, il disegno di legge che subì il voto negativo della Camera non fosse tale da rappresentare un tentativo di «configurare una presidenza autoritaria e né di suscitare l'immagine (chissà perché poi ritenuta così minacciosa!) di un Cancelliere di stampo germanico»⁹⁸. A dimostrazione di quel clima di sospetto, va ricordato il lungo e acceso dibattito sul disegno che prese luogo in sede di Consiglio dei ministri il 30 aprile 1982. Esso, incentrato sulle diverse opinioni riguardanti l'attuazione del secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione, concernente le responsabilità collegiali dei membri del Consiglio, si rivelò un tentativo dei partiti della maggioranza di riproporre quella «cultura del sospetto o il “complesso del tiranno” - che in precedenza - aveva egregiamente funzionato da copertura al disaccordo tra i partiti su questo tema»⁹⁹.

⁹⁵ Ivi, p. 124.

⁹⁶ G. Spadolini, «La Voce repubblicana», Maggio 1982, in G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 119.

⁹⁷ Ivi, p. 116.

⁹⁸ Ivi, p. 117.

⁹⁹ Ivi, p. 120.

Tutto ciò spiegava anche come quel provvedimento che avrebbe dovuto rappresentare la pietra angolare del disegno costituzionale di Spadolini, fu varato senza particolare enfasi e, tra l'altro, nel voluto disinteresse dei *mass-media*. Vi era nel presidente del Consiglio la consapevolezza che urtare la sensibilità e l'orgoglio partitico, su un tema riguardante una riforma tanto annunciata e mai varata nei precedenti decenni, avrebbe provocato seri rischi di crisi governativa.

Vanno tuttavia, in questa sede, sottolineate anche le criticità presenti in quel disegno di legge. Innanzitutto, si rinunciava in esso a determinare, a dispetto degli adempimenti previsti dal terzo comma dell'articolo 95 della Carta, il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri. Il testo si limitava, invece, a stabilire che i sottosegretari non avrebbero potuto essere più del doppio dei ministri. Le maggiori criticità, tuttavia, riguardavano due aspetti messi in luce da Andrea Manzella: il primo riguardante la concezione «monolitica»¹⁰⁰ attribuita al Consiglio dei ministri. Non si rinveniva spazio, infatti, per un gabinetto ristretto, «riaffermandosi anzi la *par condicio* dei ministri»¹⁰¹. Per quanto concerne la seconda criticità, essa riguardava la mancata attivazione, da parte della commissione preparatoria del progetto, di una procedura di revoca dei ministri, secondo una simmetrica interpretazione di quell'articolo 92 della Carta che dispone il potere del presidente del Consiglio di proporre la nomina. Un'attivazione sulla quale lo stesso presidente era tornato in sede parlamentare: «reputo necessario che si formi una prassi costituzionale tale per cui il presidente del Consiglio possa proporre al presidente della Repubblica la revoca dei ministri e dei sottosegretari inadempienti a tali doveri- e ancora- la situazione è troppo seria e l'esperienza è stata troppo amara per il presidente del Consiglio per consentire che abbiano impunemente a riprodursi anche per i futuri governi e per i loro presidenti i casi che, ad intervalli si sono purtroppo verificati»¹⁰². Questa debolezza, è importante notare, risulterà infine determinante per la mancata soluzione dello scontro che vedrà protagonisti i due ministri Formica e Andreatta nel novembre 1982, e che metterà fine al secondo governo Spadolini.

Si assisteva così, almeno a prima vista, ad un passo indietro rispetto ai succitati provvedimenti amministrativi messi in atto nei primi mesi di governo. Lo stesso Manzella

¹⁰⁰ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 109.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ivi*, pp. 109-110.

evidenzia come «l'esperienza concreta di direzione del governo presentò aspetti più avanzati rispetto alle impostazioni trasfuse nel disegno di legge sulla presidenza»¹⁰³. Se questo è vero, va comunque messo in luce come, in Spadolini, ci fosse la consapevolezza, da vissuto politico e astuto mediatore, che ridurre “all'osso” gli spazi di azione partitica, in particolare tramite una possibile riduzione dei ministri di governo o tramite la minaccia di revoca della nomina, avrebbe probabilmente causato una prematura caduta del governo.

Va comunque messo in luce che, se queste si configurarono come grosse mancanze del disegno di legge, disposizioni quali l'articolo 8d, concernente il potere del presidente del Consiglio di concordare preventivamente con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendevano rendere, ogniqualvolta potevano configurare un rischio per l'unità di indirizzo politico del governo, e quella contenuta sempre nell'articolo 8, riguardante la possibilità per il presidente di richiedere ai ministri competenti chiarimenti su determinate questioni politiche e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri, o addirittura sospendere la decisione, devono essere valutate come dei fondamentali accorgimenti volti a ridurre la conflittualità organica all'interno dello stesso esecutivo.

Si può concludere, quindi, che seppur presenti numerose criticità, il rafforzamento del governo rappresentò, pur subendo la bocciatura in Parlamento, l'unico tentativo, dopo molti anni, di ripristinare un minimo di governabilità e autonomia a un'istituzione da tempo titolare di meri poteri cartolari. Un giudizio complessivamente positivo che può essere allargato all'intera strategia costituzionale del primo governo Spadolini, il quale, tramite la rivitalizzazione della Carta, riuscì «a durare oltre ogni ragionevole previsione»¹⁰⁴, frustrando molte delle velleità di crisi all'interno della coalizione governativa.

Il risultato più importante di questo governo fu, tuttavia, l'aver posto quelle basi di natura istituzionale, che resero possibile, tramite la predisposizione di alcuni strumenti normativi di notevole interesse, il superamento di quelle quattro emergenze che, al momento della sua formazione, facevano temere per le stesse fondamenta dello Stato.

¹⁰³ Ivi, p. 109.

¹⁰⁴ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 79.

LE “QUATTRO EMERGENZE”

3.1 Moralizzazione della vita pubblica: lo scioglimento della P2 e la lotta alla corruzione

Il primo governo Spadolini era nato sotto il segno dello scandalo P2. Il secondo avrebbe esordito subito dopo il *crack* del Banco Ambrosiano. «La sensazione che gli spazi reali che il potere legittimo gestiva fossero sempre più ridotti»¹⁰⁵, che la libertà di governare senza interferenze di altri poteri, occulti o meno, fosse sempre più ristretta, riceveva innumerevoli conferme dalle incessanti notizie di scandali che facevano da desolante scenario al succedersi dei governi.

Come mette in luce Ascheri, «la società italiana era dominata da una forza centrale parassitaria, invisibile e potente, che viveva nei partiti e sui partiti, nelle istituzioni e sulle istituzioni»¹⁰⁶. Un potere che non coincideva più soltanto con le oligarchie partitiche, ma iniziava a identificarsi con quello di gruppi affaristici i quali si innestavano sulle strutture delle stesse e in molti centri vitali dell'apparato economico-amministrativo del Paese.

¹⁰⁵ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 18.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 11.

Il rischio per lo Stato di diritto si era per di più accresciuto a seguito della vicenda della loggia massonica P2. Le prime indagini della magistratura, aldilà delle ombre lunghe dei servizi segreti, avevano infatti messo in luce una tendenza del potere illegale «a trasformarsi in una sorta di potere legal-moralizzatore con progetti politici ben definiti di stampo democratico-moderato che rispetto al regime vigente auspicavano un po' più di autoritarismo per le strutture politiche statali e di liberismo per quelle economiche e sociali»¹⁰⁷. Un'ambivalenza di ruoli, quella dei centri di potere, che determinando le scelte di questa o quella oligarchia partitica, regolando la burocrazia, indirizzando la politica economica e finanziaria del Paese, agivano da moralizzatori di una vita pubblica che essi stessi corrompevano. Ci si ritrovava in sostanza, non solo in un'emergenza morale, bensì anche nel bel mezzo di un'emergenza politica che metteva a serio rischio lo stesso principio democratico.

Una situazione la cui drammaticità fu intesa a fondo da Giovanni Spadolini. Il nuovo presidente del Consiglio aveva infatti iniziato un'opera di restauro costituzionale al fine di rigenerare la Carta quale strumento idoneo ad affrontare le emergenze che affliggevano il Paese. Tra le quattro da lui stesso indicate, quella morale costituiva, a seguito dei succitati interminabili scandali che avevano colpito la Repubblica, il terreno sul quale concentrare i primi e necessari sforzi dell'esecutivo. Cosicché, il 7 luglio '81, durante la presentazione del programma di governo al Senato, Spadolini dedicò gran parte del suo discorso alla questione: egli era stato subito chiaro, individuando «nell'esigenza prioritaria di far luce su tutta la vicenda P2»¹⁰⁸ il nodo centrale da dirimere, «nel rigoroso e conseguente rispetto della Costituzione»¹⁰⁹. Un rispetto che si esprimeva con il successivo richiamo a quella disposizione della Carta, l'articolo 18, che vieta le associazioni segrete e per il quale, tuttavia, sussisteva un vuoto legislativo. Mancava infatti una legge ordinaria in attuazione dell'articolo che determinasse gli elementi sintomatici della segretezza e che determinasse le conseguenti misure sanzionatorie.

Spadolini prefissò, quindi, le linee d'intervento del provvedimento attuativo che avrebbe dovuto contenere la definizione del fenomeno di associazionismo clandestino, la conseguente previsione delle misure di scioglimento, una norma apposita che disponesse lo

¹⁰⁷ Ivi, p. 49.

¹⁰⁸ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 160.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

scioglimento della P2, la previsione di specifiche sanzioni per i privati aderenti all'organizzazione e infine l'attuazione di quanto già previsto dalla Carta per i dipendenti pubblici. Il presidente del Consiglio, inoltre, individuò nell'accrescimento delle competenze della CONSOB, la Commissione di Controllo sulla Borsa, lo strumento funzionale a combattere le centrali e le operazioni finanziarie che avessero potuto celare centri di potere occulto.

L'azione del governo si concretizzò, in seguito, in due diversi atti. Il primo fu la legge del 23 settembre 1981 numero 527. Essa istituiva una Commissione parlamentare d'inchiesta composta da venti senatori e venti deputati, denominata successivamente «Commissione Anselmi» dal nome del presidente della stessa, al fine di accertare, recita l'articolo 1, «l'origine, la natura, l'organizzazione e la consistenza dell'associazione massonica denominata P2, le finalità perseguite, le attività svolte, i mezzi impiegati per lo svolgimento di dette attività e per la penetrazione negli apparati pubblici e in quelli di interesse pubblico, gli eventuali collegamenti interni e internazionali [...], nonché le eventuali deviazioni dell'esercizio delle competenze istituzionali di organi dello Stato, di enti pubblici e di enti sottoposti al controllo dello Stato»¹¹⁰. I lavori, iniziati nel dicembre '81, si conclusero nel 1984, con una relazione che fu giudicata da molti controversa ma, ciò nonostante, utile a far luce su quel groviglio di trame occulte intessute da gangli dello Stato con diversi centri di potere esterni.

Il secondo atto riguardò la legge del 25 gennaio 1982 numero 17, la quale, come era stato anticipato durante il discorso programmatico, ebbe lo scopo di dettare norme di attuazione dell'articolo 18 comma 2 della Costituzione in materia di associazioni segrete prevedendo, inoltre, lo scioglimento della Loggia P2. Per quanto concerne le associazioni segrete, esse furono definite come tutte quelle associazioni che «occultando la loro esistenza o tenendo segrete finalità ovvero celando i soci che la componeva, interferissero sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, di enti pubblici, di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale»¹¹¹. Si dispose, poi, che a seguito dell'accertamento dei caratteri di segretezza tramite sentenza irrevocabile, lo scioglimento

¹¹⁰ https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1981-09-25&atto.codiceRedazionale=081U0527&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D09%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D1%26numeroProvvedimento%3D527%26testo%3D%26

¹¹¹ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 120.

dell'associazione sarebbe dovuto avvenire tramite decreto del presidente del Consiglio. Per quanto concerne le sanzioni penali per i partecipanti a un'associazione segreta, inoltre, fu prevista l'interdizione dai pubblici uffici. Si dispose, infine, lo scioglimento *ex lege* della loggia P2 e la conseguente confisca dei suoi beni.

Criticità tuttavia, vennero messe in luce al momento dell'emanazione dell'atto. Le principali riguardarono le disposizioni sull'associazionismo segreto e quella sullo scioglimento della P2. In particolare, per alcuni costituzionalisti la disposizione concernente lo scioglimento per legge dell'associazione vietata suscitava dubbi costituzionali, venendo cioè escluso in tal caso l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Nel quadro di risoluzione della vicenda P2 rientrava, inoltre, la questione del rinnovo dei vertici militari e dei servizi segreti risultati, a seguito dell'indagine giudiziaria, coinvolti nello scandalo della Loggia massonica. Spadolini se ne occuperà prontamente già nell'estate del 1981: innanzitutto, allo scopo di ridare credibilità all'apparato statale-amministrativo, i criteri utilizzati nella scelta dei nuovi vertici riguardarono, come sottolinea Manzella, «accanto alla professionalità e alla competenza [...], un inedito criterio: quello “castrense”. Si preferisce nominare generali che non hanno avuto frequentazioni dei luoghi politici romani»¹¹². Il principio morale fu riaffermato, inoltre, dalla decisione del presidente del Consiglio di assumere direttamente la responsabilità del settore dei servizi segreti, al fine di interporre «un forte scudo di protezione in modo da consentire ai nuovi dirigenti di lavorare con tranquillità alla riorganizzazione e al risanamento dei rispettivi organismi»¹¹³. Questa direttiva permetterà, tramite la valorizzazione del CESIS, che agirà come struttura di supporto alla presidenza, un coordinamento più stretto ed efficace fra SISDE e SISMI.

Ascrivibile allo stesso quadro di riaffermazione del principio morale fu anche la legge numero 416 del 5 agosto 1981 sull'editoria: intesa soprattutto come risposta istituzionale allo scandalo «Rizzoli-Corriere della Sera», la legge era decisa a introdurre elementi di moralizzazione nel campo dell'editoria, attraverso un rafforzamento degli obblighi di trasparenza e dei controlli dell'autorità pubblica sugli assetti proprietari nel settore. Furono previsti a tale scopo «precisi obblighi di comunicazione relativi ai rapporti di controllo su

¹¹² A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 113.

¹¹³ *Ibidem*.

società editrici di giornali quotidiani, dettando altresì severe norme in materia di concentrazioni monopolistiche e oligopolistiche nella stampa quotidiana»¹¹⁴.

Nel suo discorso programmatico al Senato, il nuovo presidente del Consiglio aveva affrontato un ulteriore aspetto relativo all'emergenza morale: quello riguardante i partiti politici. In particolare, Spadolini aveva posto l'attenzione sui meccanismi di raccolta e utilizzazione dei finanziamenti pubblici e privati, e sul tema della "giustizia politica", affermando la volontà di rivedere l'istituto dell'Inquirente. Anche in questo caso la necessità era quella di far riacquisire allo Stato quella trasparenza e quella credibilità persa nei confronti della popolazione. «Nessuno deve pensare che i partiti vogliano proteggere se stessi»¹¹⁵, aveva dichiarato il presidente. Spadolini era conscio degli obiettivi del suo incarico, tra i quali vitale era in un momento di profonda crisi e pochezza politica, riuscire nel tentativo di, attraverso la sua statura morale, risvegliare quel senso delle istituzioni, quel senso di responsabilità e vicinanza alla società che la partitocrazia aveva da lungo tempo smarrito. Ciò tuttavia, non poteva accadere se non con una sincera «autocritica interna allo stesso regime interno dei partiti»¹¹⁶. Un'autocritica che supponeva innanzitutto un operato, finalmente, alla luce del sole e nei limiti del gioco democratico.

Questa fu la *ratio* che guidò il varo della legge numero 659 sul finanziamento pubblico dei partiti, approvata dal Parlamento nell'ottobre del 1981 ed emanata il 18 novembre dello stesso anno. Come sottolinea Aureli, tuttavia, la legge «non costituiva una radicale innovazione e sembrava soprattutto rivolta ad aumentare il contributo annuo previsto per il finanziamento dei partiti»¹¹⁷. Esso, infatti, passò dai 72,6 miliardi per il 1980 agli 82,8 del 1981. Il provvedimento, inoltre, andava a modificare e integrare il meccanismo di rimborso ai partiti delle spese elettorali per le elezioni regionali della legge numero 195 del 1974. Una legge, quest'ultima, che seppur imponendo il divieto di qualsiasi altra forma di contribuzione da enti pubblici o amministrazioni, e l'obbligo di pubblicità del bilancio dei partiti, fu assai criticata per il fatto di presentarsi come «una sorta di contributo obbligatorio finalizzato ad

¹¹⁴ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 121.

¹¹⁵ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 161.

¹¹⁶ Ivi, p. 162.

¹¹⁷ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 121.

organizzare il consenso intorno ai partiti esistenti, obbligando al finanziamento di associazioni volontarie anche coloro che non vi aderivano»¹¹⁸.

Per quanto concerne, infine, altri aspetti che il presidente del Consiglio analizzò durante il suo discorso d'insediamento, tra i quali quelli riguardanti le autonomie locali, per le quali la priorità fu individuata nel giungere in tempi brevi all'approvazione di una nuova legge sull'ordinamento degli enti locali, e quelli relativi alle relazioni dello Stato con la Chiesa cattolica e le altre confessioni, poco o nulla venne fatto.

In conclusione, aldilà delle criticità che alcuni degli atti qui sopra analizzati presentarono, va comunque sottolineato quanto queste misure, intraprese al fine di combattere il “dramma morale” facendo luce sull'aberrante penetrazione di poteri oligarchici e antidemocratici nelle istituzioni dello Stato, e conferendo maggiore trasparenza su un mondo, quello politico, mai così distante e oscuro, rappresentarono una decisa e immediata risposta «a un'opinione pubblica turbata e disorientata»¹¹⁹; la dimostrazione che il potere legittimo fosse ancora in grado di tutelare lo Stato di diritto. Una prova di forza per nulla scontata, prendendo specialmente in considerazione le dimensioni di quella vicenda, lo scandalo della loggia P2, che investì più di duemila personaggi tra uomini della finanza, della cultura, dei servizi segreti, dell'esercito e del mondo politico. Tra questi, quattro tra ministri ed ex ministri oltre a quarantaquattro parlamentari risultarono coinvolti; un governo, quello Fanfani, era stato costretto a dimettersi.

3.2 La programmazione economica e la ricerca del patto sociale

Al momento della sua formazione, il governo Spadolini ereditò una delle peggiori crisi mai attraversate dall'economia italiana. Come si evince dalla Relazione Annuale della Banca d'Italia per gli anni 1979-1983¹²⁰, il Paese, come in parte il resto del mondo occidentale industrializzato, assisteva a un eccezionale aumento dell'inflazione, unito a un peggioramento dei conti con l'estero e un disavanzo crescente dello Stato. I dati fornivano un quadro agghiacciante della situazione: il tasso d'inflazione aveva raggiunto nel 1980 quota 20,6 %, la crescita risultava prossima allo zero, il disavanzo toccava i 20 miliardi di lire ed era in

¹¹⁸ G. F. Ciauro, «Dieci anni di finanziamento pubblico dei partiti», in Ivi, p. 122.

¹¹⁹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 160.

¹²⁰ P. Savona, «Esperienze di programmazione nel Governo Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 176.

aumento, la disoccupazione superava il 10%. Numeri allarmanti che imponevano al governo una risposta puntuale e rigorosa, che rimediasse nel possibile agli errori di politica economica commessi nei decenni precedenti.

Due furono, tra tutti, i canali individuati al fine di bloccare la profonda crisi: uno, per così dire, “politico”, riguardante la definizione di un tasso di inflazione contrattato con le parti sociali con lo scopo di difendere il salario reale, e l’altro più prettamente economico, relativo al contenimento del fabbisogno «con interventi miranti a rilanciare le spese per investimenti e ridurre quelli riguardanti la spesa sociale»¹²¹. Entrambi questi punti presentavano un minimo comune denominatore nella volontà del governo, presieduto dal leader repubblicano, di ridare un deciso impulso alla programmazione economica. Gli anni Sessanta e Settanta avevano infatti denotato la mancanza di una strategia di politica economica organica ed equilibrata, che commisurasse le spinte rivendicazioniste dei sindacati alla necessità di investimenti strutturali volti all’ammodernamento tecnologico dello Stato e della produzione.

Per quanto concerne il primo canale, Spadolini era consapevole dei danni provocati dall’abbandono, nei decenni precedenti, di qualunque tentativo di politica dei redditi. Un piano, cioè, di politica economica proposto per la prima volta da Ugo La Malfa vent’anni prima, che prevedeva la concertazione tra i sindacati dei lavoratori, gli imprenditori e il governo, al fine di ancorare gli aumenti salariali alla crescita della produttività del lavoro. Una strategia che vedeva nel controllo e nella riduzione dell’inflazione, come anche nell’aumento dell’occupazione, i suoi principali obiettivi. D’altra parte, se il Governo aveva rinunciato a un’ipotesi di sviluppo concordato, molto era anche dovuto alla dinamica rivendicazionista e ostruzionista che aveva caratterizzato il contrattualismo delle parti sociali. Aride Rossi, Segretario Confederale UIL e prezioso collaboratore di Spadolini, individuava il nodo della questione nell’affermazione di modelli culturali che, soprattutto dal ’68, avevano modificato il modo di affrontare i problemi del lavoro sia sul piano istituzionale che da parte sindacale. «Il sindacato - diceva -, con l’intento di estendere il proprio controllo su masse crescenti di occupati, finì con l’accentuare il terreno di confronto scarsamente innovatore proposto dalla controparte e con il porre i termini della propria strategia in un’ottica puramente rivendicazionista, antepoendo l’obiettivo di condizioni umane e salariali più

¹²¹ R. Aureli, «L’attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell’Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 126.

dignitose alla logica di equilibrio programmatico»¹²². Lo stesso ritardo culturale poteva essere riscontrato nella controparte sociale degli imprenditori: «l'area imprenditoriale ha sentito la programmazione come attentato alla propria libertà di azione, conformemente ad una visione arretrata dello sviluppo industriale che ha, da sempre, contraddistinto larga parte dei suoi esponenti»¹²³.

Data la grave situazione economica Spadolini comprese, dunque, la necessità di porre immediatamente le basi per un nuovo patto sociale che consistesse in un accordo sulla struttura del salario e del costo del lavoro. Questa sarà l'idea che porterà il nuovo presidente del Consiglio la sera del 28 giugno '81, il giorno stesso del suo giuramento al Quirinale, a organizzare un incontro con i rappresentanti dei sindacati e degli imprenditori, ottenendo da Confindustria la revoca della disdetta dell'accordo sulla scala mobile.

Come mettono in luce Luciana Sbarbati e Iperide Ippoliti, grazie al cosiddetto "lodo Spadolini" «si aprì, davvero, la strada alla riforma del sistema di relazioni industriali e della contrattazione, che avrebbe sfociato all'intesa sul costo del lavoro del 1992-1993, tanto utile all'ingresso dell'Italia nell'Euro»¹²⁴. Il "lodo", seppure non ebbe seguito immediato a causa della disdetta ufficiale della scala mobile consegnata dalla Confindustria nel giugno '82, la quale congelò di fatto i tentativi di dialogo con i sindacati, contribuì comunque a ridurre l'inflazione.

Spadolini rimarcherà spesso questi aspetti, in particolare in riferimento al protocollo antiinflazione firmato il 22 gennaio '83 dal governo Fanfani con le tre confederazioni sindacali. Dirà durante la seduta del Senato del 29 aprile 1983: «se l'emergenza economica, come ella stessa l'ha chiamata, onorevole Presidente del Consiglio, potrà essere un giorno debellata, ciò si dovrà al coraggio di questa legislatura di imboccare per la prima volta una via di politica dei redditi, di delineare cioè un patto contro l'inflazione, superando tutte le resistenze opposte dallo Stato assistenziale e da tutti i neo-corporativismi coalizzati, ad ogni livello, secondo quella procedura triangolare di intesa sociale o di scambio politico, che toccò

¹²² A. Rossi, «Democrazia sindacale e responsabilità del sindacato», in *Documenti del PRI per gli anni Ottanta. Testi integrativi della relazione del segretario. Emergenza senza solidarietà al 34° congresso nazionale del PRI*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1981, p. 16.

¹²³ Ivi, p. 15.

¹²⁴ L. Sbarbati, I. Ippoliti, *La nostra Repubblica. Problemi, prospettive e percorsi del Repubblicanesimo*, Gruppo Editoriale Raffaello, Monte San Vito, 2009, p. 463.

a noi iniziare nel giugno 1981, e il cui lungo costruttivo snodarsi ha creato le condizioni essenziali per raggiungere l'accordo il 22 gennaio»¹²⁵.

Riguardo l'ambito economico-sociale e sindacale, l'esecutivo concentrò il suo operato anche sulla riforma del collocamento, della mobilità del lavoro e sulla valorizzazione professionale a tutti i livelli, «anche tramite la modifica dell'articolo 2095 del codice civile per quanto riguarda i quadri intermedi»¹²⁶. Era infatti essenziale, negli anni della rapida rivoluzione tecnologica, aumentare il peso del lavoro tecnico e dell'alta specializzazione. Spadolini, come tutto il PRI e la UIL, si mosse così nella direzione di varare un'opportuna legislazione di sostegno al fine di «riconfigurare i meccanismi e gli strumenti contrattuali nella direzione della eliminazione di insopportabili appiattimenti retributivi, senza con ciò ledere l'autonoma sfera d'azione dell'attività negoziale»¹²⁷. La riforma sul riconoscimento giuridico dei quadri intermedi, nonostante arriverà solo nel 1985 con la legge numero 190, sarà guidata e resa possibile dai repubblicani, tramite la raccolta di cinquantamila firme.

Un altro appunto, inoltre, è da fare nei riguardi di due importanti leggi nell'ambito socioeconomico: la fondamentale legge del maggio 1982 sulle liquidazioni, la quale «fu un successo nell'opera di mediazione tra le parti sociali»¹²⁸, e la riforma dei contratti agrari dello stesso mese, che interruppe il regime di proroghe dei contratti che durava dal 1945.

Il secondo canale, predisposto anch'esso al fine di ridurre la spinta inflazionistica e ridurre nello stesso tempo la disoccupazione, fu quello degli investimenti infrastrutturali: l'unica politica ritenuta efficace per cambiare le condizioni dell'offerta e della domanda e risollevare così l'economia italiana. Gli investimenti pubblici tuttavia, mette in luce Savona, «erano praticamente paralizzati dalla crisi finanziaria dello Stato e dalla conseguente crisi della lira sui mercati valutari [...]; ma anche da un'impostazione di politica economica puramente restrittiva di Andreatta»¹²⁹. Proprio il ministro del Tesoro, che formava la cosiddetta "troika" insieme al ministro del Bilancio Giorgio La Malfa e delle Finanze Formica, la quale si caratterizzò tra l'altro per un alto grado di riottosità che avrebbe infine causato la caduta del secondo governo Spadolini, «era contrario agli investimenti pubblici

¹²⁵ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332820.pdf>

¹²⁶ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 172.

¹²⁷ L. Sbarbati, I. Ippoliti, *La nostra Repubblica. Problemi, prospettive e percorsi del Repubblicanesimo*, Gruppo Editoriale Raffaello, Monte San Vito, 2009, p. 465.

¹²⁸ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 135.

¹²⁹ P. Savona, «Esperienze di programmazione nel Governo Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, pp. 177-178.

perché li riteneva mossi dalle *lobby* delle infrastrutture connesse con quella corruzione che solo negli anni novanta doveva divenire palese»¹³⁰.

Al fine di sollecitare l'azione governativa, consigliato dallo stesso Giorgio La Malfa, Spadolini predispose la riforma del ministero del Bilancio. L'aspetto più rilevante fu la costituzione del FIO-Fondo Investimenti e Occupazione, come anche il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, nel tentativo di cambiare le tecniche di scelta degli investimenti dello Stato. All'interno del Nucleo fu messo a punto un Manuale di *social cost-benefit analysis*, «ossia di scelta degli investimenti secondo criteri di razionalità economica mitigati da considerazioni sociali, non introdotte erraticamente, ma scelte dal Governo e ben quantificate»¹³¹. Sulla strada di un ritorno alla programmazione economica fu destinato al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) il compito di scegliere gli obiettivi da raggiungere in materia di investimenti pubblici, impostando criteri di selezione quali l'impatto sulla produttività, sulla bilancia dei pagamenti e sull'inflazione.

Le divisioni interne sugli stessi criteri impostati dal CIPE, come anche il mancato passaggio nella riforma del Ministero della proposta di riunificazione dell'ISCO-Istituto per lo Studio sulla Congiuntura con l'ISPE-Istituto per la Programmazione Economica, resero tuttavia complicata l'analisi economica e la sua elaborazione ai fini di governo, bloccando in gran parte gli investimenti.

La razionalizzazione degli investimenti pubblici, fu tentata inoltre attraverso una duplice iniziativa: una riguardante il nucleare, per il quale fu costituita una Commissione di Indagine al fine di accertare le cause della lievitazione delle spese nel settore, e che concluse i lavori raccomandando la continuazione degli investimenti sul nucleare; l'altra riguardante la siderurgia per la quale l'Italia aveva un eccesso di capacità produttiva e su cui la nuova programmazione non riuscì al fermare lo scellerato progetto di costruzione del quarto centro siderurgico, deciso dai precedenti governi.

L'esperienza di razionalizzazione si concluderà, infine, a causa del conflitto tra tecnici e ministri del governo Craxi, che porterà a una sentenza amministrativa del TAR del Lazio nel 1983. Essa decreterà la legge sul FIO e sul nucleare poco chiara circa il metodo e i poteri di scelta.

¹³⁰ Ivi, p. 178.

¹³¹ Ibidem.

Aldilà dei succitati canali d'intervento, va comunque messo in luce come un grande apporto alla riduzione della spinta inflazionistica fu dato da un'impostazione di politica monetaria restrittiva. La nuova politica di apprezzamento del dollaro, portata avanti da Reagan tra il 1981 e il 1982, aveva infatti causato una nuova crisi della lira, la quale aveva superato quota mille nel cambio con la moneta statunitense. L'urgenza imposta da questa situazione porterà il governo ad impostare una politica guidata dalla Banca d'Italia la quale, dopo aver "divorziato" con il Tesoro nel luglio del 1981, potette sottrarsi all'obbligo di sottoscrivere i titoli di Stato rimasti invenduti, riacquistando così il pieno controllo della base monetaria creata. «Ciò consentì di frenare la caduta del rapporto di cambio lira/dollaro e l'inflazione»¹³², la quale in un anno calò da venti a diciassette punti percentuali, avvicinandosi a quel tetto programmato fissato nella travagliata legge finanziaria per l'anno 1982.

Al raggiungimento dell'obiettivo sul tasso d'inflazione, non corrispose tuttavia un ritrovato impulso alla crescita reale, la quale fece registrare segno negativo nel 1982. Questa criticità, che logicamente non contribuì ad un aumento dell'occupazione, si aggiunse alla crescita del deficit pubblico a cui si assistette nei diciotto mesi di governo. Preventivamente fissato a 37,500 miliardi il fabbisogno complessivo, esso sarebbe progressivamente aumentato a 75,500 miliardi poco più di un anno dopo.

Un accenno è doveroso, infine, al decreto-legge numero 429 del 1982, convertito poi in legge nello stesso anno. Subito ribattezzato dalla stampa decreto «manette agli evasori», il provvedimento mirava a colpire il fenomeno dell'evasione fiscale attraverso la previsione del concorso con il reato di frode fiscale. Esso inoltre puntava «a rimuovere la pregiudiziale tributaria, ritenuta obiettivo ostacolo ad un'effettiva repressione penale dell'evasione fiscale»¹³³. L'impatto fu notevole: nei primi tre anni di applicazione furono denunciate circa ventimila persone e arrestate cinquecento¹³⁴.

Si può concludere quindi, senza nessuna concessione al sensazionalismo, che il governo guidato da Giovanni Spadolini rappresentò, per quanto concerne l'attività legislativa nel campo economico, un deciso cambio di paradigma. Il tentativo di stabilire una politica economica senza prescindere da una previa impostazione programmatica costituì infatti una novità in un panorama politico ormai asettico e impreparato a ogni ipotesi di sviluppo

¹³² Ivi, p. 182.

¹³³ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 128.

¹³⁴ Ivi, pp. 128-129.

concordato, ponendo così le basi per una diversa e più ordinata ripresa della vita economica. Inoltre, se da un lato vanno considerati i limiti di un'esperienza governativa che, numeri alla mano, si rivelò incapace di gestire la crescita del disavanzo pubblico, vanno anche sottolineate le condizioni d'emergenza economica, e politica, in cui Spadolini si ritrovò a governare: la riottosità e l'esercizio del potere di veto da parte delle maggiori forze partitiche, in particolare DC e PSI, le divisioni interne tra gli stessi ministri economici in relazione agli interventi di politica economica, così come l'eredità di una situazione critica dal punto di vista valutario, industriale, infrastrutturale e tributario. Nodi che non potevano essere del tutto risolti da un leader che non contava i numeri necessari per far valere in pieno la sua volontà.

3.3 Lotta alle BR e al fenomeno mafioso: le basi per la sconfitta del terrorismo

Gli assassinii di Roberto Peci e dell'Ingegnere Taliercio, come anche il sequestro dell'assessore regionale campano Ciro Cirillo, mostravano come, nel 1981, la minaccia terroristica delle Brigate Rosse non fosse scongiurata, bensì fosse perdurante.

Il nuovo presidente del Consiglio era consapevole di come, nonostante l'attuazione della legislazione d'emergenza (legge Reale e Cossiga tra tutte) avesse costituito, negli anni precedenti, una risposta istituzionale tutto sommato positiva (quanto dibattuta), la ripresa della sfida terroristica aveva contribuito «a rendere più evidenti l'inadeguatezza e la frammentarietà della risposta giurisdizionale»¹³⁵. Nello specifico Spadolini indicava in una giustizia in grave crisi, «messa – tra l'altro - in condizione di non poter offrire risposte pronte ed efficaci alla richiesta di chiarezza e di tempestività di tutti i cittadini»¹³⁶, il *vulnus* principale a quel principio ordinatore della stessa democrazia rappresentato dalla certezza del diritto.

A questa minaccia bisognava rispondere attraverso i rimedi giurisdizionali ma soprattutto tramite un raccordo sinergico tra Governo e Parlamento. Questi dovevano essere i pilastri per giungere, innanzitutto, all'approvazione di un nuovo codice di procedura penale «destinato ad eliminare le bardature di un processo inquisitorio e segreto, che la società non

¹³⁵ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 175.

¹³⁶ *Ibidem*.

accetta più»¹³⁷. In Italia era, infatti, ancora in vigore il codice penale fascista del 1930. L'inerzia legislativa aveva così generato non pochi contrasti tra la legge fondamentale e disposizioni del codice in netto contrasto con essa. Seppure delle pronunce della Corte Costituzionale avessero condotto alla soppressione di alcune leggi dal contenuto autoritario, in un clima d'instabilità civile come quello degli anni Settanta, questa discrasia «si era tramutata in varie occasioni emotive in un modo di legiferare incoerente e, per così dire, a passo di gambero»¹³⁸.

Il richiamo da parte di Spadolini a una materia così delicata si concretizzò con l'importante modifica operata con la legge del 24 novembre 1981 numero 689, alla quale si aggiunse l'approvazione della legge 743 del 18 dicembre dello stesso anno, che consisteva in una delega al presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto per una serie di reati minori. La legge numero 689, in particolare costituì per il sistema penale una fondamentale riforma che cercò di andare incontro a due esigenze: «far diminuire, con l'introduzione dell'istituto del “patteggiamento”, la durata dei processi – e – ridurre l'affollamento delle carceri, con la depenalizzazione di una serie di reati minori, per i quali si prevedeva la sostituzione delle pene detentive con altre misure»¹³⁹

All'impegno per la riforma del codice penale, si aggiunse quello per le cosiddette riforme “senza spese”, tra cui quella sul segreto istruttorio e quella sull'istituto della comunicazione giudiziaria, entrambe oggetto nel tempo di molte distorsioni.

Un versante fu, fra tutti, quello sul quale il governo Spadolini riuscì a ottenere i migliori risultati: «mi riferisco all'offensiva contro i cosiddetti “pentiti” e i loro familiari»¹⁴⁰. L'obiettivo principale dell'esecutivo fu quello di incoraggiare la dissociazione dai gruppi terroristici e favorire il recupero sociale degli elementi che avessero collaborato con l'autorità giudiziaria.

A questo scopo il governo varò il disegno di legge «dei pentiti» il quale, approvato dalle Camere il 29 maggio 1982, prevedeva incentivi e protezione a chi si fosse dissociato dalla lotta armata. La legge, innanzitutto, introduceva la non punibilità per coloro che avessero commesso, per scopi terroristici, il reato di associazione o banda armata, ma

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 151.

¹³⁹ . Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 133.

¹⁴⁰ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 178.

avessero poi o disciolto l'associazione o si fossero consegnati senza opporre resistenza. «In secondo luogo, si concedevano le attenuanti per i medesimi reati, con la riduzione della pena fino al massimo di un terzo, o in caso di dissociazione ovvero di collaborazione con l'autorità di polizia o con l'autorità giudiziaria»¹⁴¹.

Il governo si dimostrò solerte anche per quanto riguarda la lotta alla mafia: venne infatti varata la cosiddetta «legge La Torre», la quale approvata nel 1982, introdusse con il nuovo articolo 416-bis del codice penale, la figura dell'associazionismo di tipo mafioso. Con essa fu inoltre prevista l'istituzione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, la quale «doveva rappresentare un momento di coordinamento e di indagine su un fenomeno che, specie negli ultimi tempi, aveva colpito al cuore le istituzioni»¹⁴².

L'impegno profuso dal governo Spadolini nei confronti dell'emergenza civile e terroristica, in definitiva, risultò a conti fatti decisivo. Seppure vadano rilevate alcune contraddizioni riguardanti l'utilizzo di una legislazione di emergenza tanto criticata dallo stesso presidente del Consiglio, il merito della definitiva sconfitta delle BR è ascrivibile soltanto all'operato del governo Spadolini e ai suoi provvedimenti. A tal proposito, sottolinea in particolare Ascheri che «la sconfitta delle Br in tempi brevi è stata solo opera dello strumento legislativo creato dal governo Spadolini: la legge “dei pentiti, appunto»¹⁴³. Un successo tra l'altro coronato dalla liberazione, da parte delle forze dell'ordine, del generale americano della NATO James Lee Dozier rapito dalle Brigate Rosse il 17 dicembre 1981. Lo stesso Spadolini, intervenuto al Senato nell'aprile 1983 ribadirà con orgoglio: «la democrazia italiana ha certamente realizzato un grande successo: la vittoria politica sul terrorismo. La più grave minaccia sull'avvenire delle nostre libere istituzioni, cioè il partito armato, è stata politicamente debellata: grazie all'impegno efficace delle forze dell'ordine, grazie alla solidarietà operante del mondo del lavoro e delle sue proiezioni politiche, grazie alla linea della fermezza, contro inammissibili tentazioni trattativiste, non meno che alla sagacia e all'accortezza degli strumenti legislativi predisposti, a cominciare dalla legge sui pentiti»¹⁴⁴.

¹⁴¹ R. Aureli, «L'attività legislativa dei Governi Spadolini», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 132.

¹⁴² Ivi, p. 131.

¹⁴³ G. Ascheri, *Giovanni Spadolini: prima presidenza laica*, Editalia, Roma, 1988, p. 153.

¹⁴⁴ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332820.pdf>

3.4. L'emergenza internazionale: la vicenda delle Falkland/Malvinas

Il primo governo Spadolini era nato, nel giugno del 1981, in un momento di grande instabilità internazionale: la «Grande Distensione» aveva infatti lasciato il passo, con l'invasione sovietica dell'Afghanistan, a un nuovo periodo di forti tensioni Est-Ovest. Accanto al riaccutizzarsi della Guerra Fredda, si assisteva alla nascita di nuovi focolai di crisi in America Centrale, Africa, e soprattutto Medio Oriente, dove tenevano banco lo scontro armato tra Iraq e Iran e l'instabile situazione in Libano.

All'Italia si richiedevano quindi, nel pieno dei mutamenti degli equilibri internazionali, delle importanti scelte strategiche e l'adozione di un coerente orientamento internazionale, fondamentale per le implicazioni che avrebbe potuto avere soprattutto in termini di relazioni economico-commerciali. Tenendo conto infatti della dipendenza dalle importazioni di petrolio dal mondo arabo e dall'importanza delle relazioni commerciali con l'URSS, il governo Spadolini adottò una posizione netta a sostegno del dialogo internazionale. «Una posizione – tuttavia - che sarebbe risultata efficace solo se condotta in modo coerente dall'interno delle due principali sedi internazionali di appartenenza del paese: la NATO e la Comunità Economica Europea»¹⁴⁵.

Durante il discorso programmatico al Senato, Spadolini dichiarerà infatti: «è intenzione del Governo rafforzare i legami che uniscono l'Italia alle altre democrazie occidentali. Alleanza atlantica e Comunità europea debbono restare i capisaldi della politica estera italiana»¹⁴⁶.

Un rafforzamento della *membership* in Europa e nel Patto Atlantico che faceva così seguito alle decisioni sull'entrata nello SME e sull'installazione di missili nucleari prese dai precedenti governi. Vi era, da parte del nuovo esecutivo, innanzitutto la volontà di dare una risposta unitaria ai gravi problemi politico-economici sorti nei paesi emergenti e creare anche le premesse per poter esercitare un'influenza su aree geografiche di forte interesse nazionale; dall'altra parte, le ragioni risultavano sostanzialmente di natura interna: obiettivi economici e politici portavano infatti Spadolini a insistere sulla «seconda fase del sistema monetario europeo»¹⁴⁷. Una maggiore coesione comunitaria era necessaria a combattere sia l'alto tasso

¹⁴⁵ L. Mechi, «"Fra solidarietà europea e vincoli di sangue". L'Italia e la crisi delle Falkland/ Malvinas», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 140.

¹⁴⁶ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 159.

¹⁴⁷ Ivi, p. 182.

d'inflazione interno causato dalla politica valutaria americana, sia, strategicamente, il deficit pubblico italiano tramite l'imposizione di quel "vincolo esterno" che avrebbe reso necessaria un'attenzione maggiore anche alla gestione delle finanze italiane.

I risultati raggiunti furono molto positivi. Il governo Spadolini riuscì nell'obiettivo di rilanciare il ruolo internazionale dell'Italia. Tra tutte, la decisione per l'installazione degli euromissili a Comiso, presa subito dopo l'insediamento a Palazzo Chigi, e soprattutto le due missioni di pace inviate in Libano, mostrarono un'Italia «affidabile e sicura, conferendole un prestigio internazionale mai raggiunto nel dopoguerra»¹⁴⁸.

Una vicenda, tuttavia, costituì un momento di particolare tensione nei rapporti internazionali e all'interno dello stesso sistema politico italiano. Un episodio che mise in discussione gli stessi capisaldi della politica estera italiana, rappresentati dalla solidarietà atlantica e dall'impegno europeo. La guerra delle Falkland, che contrappose Regno Unito e Argentina per la sovranità sulle isole omonime fra l'aprile e il giugno 1982, impose infatti una difficile decisione al governo italiano: quella della fedeltà al vincolo europeo e occidentale, oppure quella della difesa dei «vincoli di sangue»¹⁴⁹ che legavano l'Italia allo Stato latino-americano.

L'arcipelago, situato a circa settecento chilometri dalla costa argentina e occupato dagli inglesi nel 1833, era stato infatti occupato con un pretesto dall'esercito argentino il 2 aprile 1982, come tentativo della giunta militare guidata da Leopoldo Galtieri di riguadagnare la popolarità interna su un tema su cui forte era il sentimento irredentista. Il giorno dopo, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU aveva adottato la risoluzione numero 502, contenente la richiesta di ritiro immediato delle truppe dall'arcipelago e il ritorno alle trattative in sede diplomatica. Lo stesso aveva fatto la CEE con una dichiarazione di condanna dell'occupazione e soprattutto disponendo, su pressione britannica, l'adozione di sanzioni economiche contro l'Argentina, come anche l'embargo alle importazioni sul territorio europeo di prodotti provenienti dal paese sudamericano.

Per l'Italia, l'adozione delle sanzioni rappresentava una scelta molto sofferta. Come detto, l'Italia e l'Argentina erano legate da "vincoli da sangue", costituiti dal milione e trecentomila cittadini italiani residenti nel paese sudamericano e dai milioni di cittadini

¹⁴⁸ L. Mechi, «"Fra solidarietà europea e vincoli di sangue". L'Italia e la crisi delle Falkland/ Malvinas», in U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001, p. 142.

¹⁴⁹ Ivi, p. 139.

argentini di origine italiane; a questo si aggiungeva «una fonte di problemi anche dal punto di vista strettamente economico»¹⁵⁰. L'Argentina infatti, oltre a essere uno dei principali importatori di prodotti italiani, costituiva per l'Italia il secondo paese per investimenti all'estero.

Da questo quadro scaturì l'adozione di un'ambigua posizione del governo Spadolini, che si dividerà inizialmente tra la solidarietà alla premier britannica Thatcher, in parte accettata al fine di levigare le posizioni inglesi sulla questione del bilancio comunitario sul quale si prospettava la minaccia di disimpegno britannico, e l'incessante invito alla risoluzione della vicenda per via diplomatica, espresso tra l'altro dalla richiesta, in sede CEE, che l'embargo sulle importazioni avesse una durata limitata a un mese.

Spadolini d'altra parte, data la sua posizione di leader di un partito minoritario quale era il PRI, doveva anche fare i conti con una situazione interna sempre più in fibrillazione: DC, PCI, e soprattutto PSI non mancavano infatti di criticare l'atteggiamento britannico e prospettavano la necessità di votare contro il rinnovo delle sanzioni nei confronti dell'Argentina, nell'incontro previsto al Consiglio dei Ministri della CEE per il 17 maggio. Come prevedibile, l'affondamento dell'incrociatore argentino "General Belgrano" da parte della Royal Navy il 2 maggio (il quale porterà all'*escalation* del conflitto, conclusosi poi nel mese di giugno con la schiacciante vittoria britannica) si tradusse subito in «un vistoso aumento di difficoltà per il governo di Giovanni Spadolini, che vedeva ulteriormente ridotto lo spazio di mediazione fra il dovere di solidarietà europea e il rispetto della volontà delle forze di maggioranza»¹⁵¹.

Le pressioni interne, come anche il costante *lobbying* argentino, ebbero infine il sopravvento durante la riunione del Consiglio dei Ministri CEE del 17 maggio: la proroga delle sanzioni della comunità europea nei confronti dell'Argentina constò infatti della dissociazione italiana.

La decisione, seppur provocando l'apprezzamento da parte della controparte argentina, come anche dei maggiori partiti italiani, rischiava di sancire l'inizio di un prolungato isolamento italiano in Europa. Tuttavia, il grande lavoro di ricomposizione operato da Spadolini e dal ministro degli Esteri Colombo nei confronti del Regno Unito all'indomani della dissociazione, e il rinnovato appoggio alla risoluzione 502 dell'ONU

¹⁵⁰ Ivi, p. 146.

¹⁵¹ Ivi, p. 154.

concernente la condanna dell'invasione argentina, consentì di ricucire lo strappo con la CEE. Conciliazione ribadita con la visita in Italia della *premier* britannica nel luglio dello stesso anno.

La vicenda delle Falkland/Malvinas ingenera, in definitiva, considerazioni contrapposte. Da una parte, il cambio di posizione del 17 maggio risultò in un danno d'immagine considerevole per il governo italiano, sia nei confronti dei partner europei e occidentali, avendo mostrato «un'immagine “ondivaga” e inaffidabile della politica estera del paese»¹⁵², sia internamente, rappresentando, come viene messo in luce da Giorgio Rossi, «l'esempio più clamoroso di una certa tendenza a cedere, anche in questioni di grande rilievo che mettono in discussione l'immagine “europea” e la credibilità del Paese, di fronte alle pressioni dei partiti, anziché tendere al ripristino della correttezza costituzionale sull'autonomia dell'esecutivo»¹⁵³. “Clamoroso”, inoltre, anche in relazione alla posizione storicamente europeista del presidente Spadolini, come anche del suo partito, un PRI che infatti si discosterà dall'azione del suo segretario generale attraverso le parole del presidente Visentini. D'altra parte, la vicenda produsse, con la ricucitura operata dall'esecutivo, la riaffermazione del “vincolo europeo” e della centralità internazionale dell'Italia. Lo stesso Spadolini sottolineò come «anche l'unico episodio opinabile o discutibile di politica estera del [...] governo, quello delle isole Falkland, non avesse minimamente intaccato o compromesso i tradizionali rapporti di amicizia con l'Inghilterra»¹⁵⁴. Centralità per di più ribadita all'indomani della rapida fine delle ostilità, quando l'Italia si propose, grazie all'azione governativa, come principale interlocutore e mediatore degli alterati rapporti diplomatici ed economici tra i paesi dell'America Latina riuniti nel GRULA, e la CEE, rilanciando così il suo ruolo strategico internazionale.

¹⁵² Ivi, p. 169.

¹⁵³ G. Rossi, «Epoca», 23 luglio 1982, in G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 55.

¹⁵⁴ «Gli epiloghi del governo Spadolini (novembre 1982)», in *Quaderni della Nuova Antologia*, n.14, Le Monnier, Firenze, 1984, p. 68.

**IL SECONDO GOVERNO SPADOLINI:
LA CRISI DELL'AGOSTO '82 E IL RILANCIO
DEL TEMA ISTITUZIONALE**

4.1 La fine dell'«imbarazzo silenzioso» e la figura di Sandro Pertini

Il primo governo Spadolini si era contraddistinto per la novità introdotte nel sistema politico italiano: per la prima volta dopo decenni l'istituzione governo aveva tentato di riproporsi come potere autonomo e libero dall'assolutismo partitico. La strategia del ritorno alla Costituzione, in questo senso, aveva avuto successo. L'incessante richiamo al senso e alla lettera della Carta, che ritrovava nella mozione motivata di fiducia e nel rafforzamento delle prerogative del presidente del Consiglio i suoi punti cardine, aveva prodotto un esecutivo stabile, capace di poter svolgere con relativa serenità i compiti prefissati nel programma di governo. Le quattro emergenze erano state affrontate con grande senso di responsabilità e ottimi risultati erano stati raggiunti. Tutto ciò considerando la compresenza di due forze, i socialisti e i democristiani, in costante competizione, e di un presidente del Consiglio garante di un governo nel quale era rappresentante di una forza numericamente minoritaria.

In quei tredici mesi il panorama politico, come anche parte dell'opinione pubblica, si erano caratterizzati per un'ambigua acquiescenza, un «imbarazzo silenzioso»¹⁵⁵ figlio di un certo stupore, confusione, e invidia nei riguardi di un'esperienza governativa che presentava caratteri di innovazione e dinamicità estranei (o meglio dimenticati) al sistema politico italiano.

Come mette in luce Ascheri, il “pedante” richiamo di Spadolini alla responsabilità politica in sede istituzionale, al senso dello Stato e, per quanto riguarda la maggioranza, all'unità della coalizione, aveva trovato impreparati i partiti politici, soliti ormai «gestire la politica sempre e comunque in *camera caritatis*, lontano da ogni possibile controllo dell'opinione pubblica e, di conseguenza, svincolati dalle responsabilità che le loro scelte avrebbero eventualmente potuto comportare»¹⁵⁶. Proprio la responsabilità politica che Craxi e De Mita, quest'ultimo divenuto segretario nazionale della DC nel maggio '82, avrebbero dovuto addossarsi nel far cadere un esecutivo in una fase storica così critica per il Paese, fece desistere inizialmente da tentativi di rovesciamento degli equilibri in essere.

Non fu, tuttavia, la sola strategia costituzionale a permettere a Spadolini di governare “serenamente” per più di anno la più grande coalizione della storia repubblicana. L'esperienza governativa del presidente del Consiglio non può, infatti, comprendersi appieno senza tenere in considerazione il supporto che arrivò da un potere istituzionale che, mai come in quegli anni, aveva riacquisito integralmente le sue prerogative costituzionali: il presidente della Repubblica.

Sandro Pertini era salito al Quirinale nel 1978. Primo esponente del Partito Socialista Italiano ad essere eletto capo dello Stato, Pertini si era dimostrato una figura innovativa e dinamizzante di una realtà politica, quella post-solidarietà nazionale, paralizzata e apparentemente priva di forza propulsiva. La sua presidenza si era caratterizzata «per una forte consapevolezza del proprio ruolo rivendicando l'effettività dei suoi poteri costituzionali»¹⁵⁷. Poteri rivendicati specialmente nella scelta del presidente del Consiglio: dopo più di trent'anni si era infatti riavviata l'alternanza a Palazzo Chigi, rappresentata dalla decisione di affidare l'incarico governativo a Giovanni Spadolini.

¹⁵⁵ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 93.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ivi*, p. 132.

La scelta non era stata casuale: l'incarico al *leader* repubblicano rappresentava una svolta politica, un tentativo da parte del capo dello Stato di risolvere la questione dell'ingovernabilità, di sottrarre il presidente del Consiglio dal destino di capro espiatorio dei giochi di potere in seno alla DC, di, in sostanza, «creare un governo stabile, che lavori, che risolva questi problemi che stanno dinnanzi al popolo italiano!»¹⁵⁸.

Una svolta possibile proprio perché Sandro Pertini e Giovanni Spadolini condividevano un'idea chiara e precisa dello Stato e delle istituzioni: l'idea che i mali della Repubblica provenissero «dal mancato rispetto dello spirito e della lettera della Costituzione»¹⁵⁹, e che l'unica via per il suo risanamento fosse quello di riscoprire la Carta, far sì che le sue disposizioni non rimanessero lettera morta ma venissero attuate; l'unico modo, in sostanza, per rendere governabile uno Stato usurpato dai partiti.

Senza il progressivo consolidamento «del circuito presidente della Repubblica-presidente del Consiglio»¹⁶⁰, in definitiva, non sarebbe comprensibile come molte iniziative e proposte di Spadolini riuscirono, in quella situazione politica, a concretizzarsi e ad assumere un tale peso politico; come le azioni di disturbo delle altre forze politiche, tra tutte il PSI, fossero costantemente avversate e respinte in nome della difesa della governabilità; come, infine, la crisi dell'agosto '82 si fosse risolta con la riconferma del *leader* repubblicano a Palazzo Chigi.

La crisi succitata fu, infatti, emblematica del ripristinarsi di quel legame istituzionale che, secondo lo spirito e la lettera della Carta, doveva caratterizzare i due poteri dello Stato. L'«imbarazzo silenzioso» non era durato a lungo. Troppo forti erano i contrasti tra le forze della maggioranza, troppo forte la volontà tra di esse di acquisire il pieno controllo della coalizione. Ciò portò ben presto al susseguirsi, sempre più insistente, di comportamenti e uscite discutibili da parte degli esponenti delle maggiori forze politiche. In Aula e fuori si alimentavano, in particolare, «i sospetti» nei confronti del tentativo spadoliniano di rafforzamento dell'esecutivo: si parlava di minaccia autoritaria, di avvio a una soluzione di cancellierato di stampo tedesco¹⁶¹, di «scivolamento nel presidenzialismo»¹⁶². Sospetti che, come si è avuto modo di vedere, non avevano nessun logico fondamento. Era palese il

¹⁵⁸ R. Ubaldi, *Il cittadino Sandro Pertini*, Rizzoli, Milano, 1982, p. 101.

¹⁵⁹ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 138.

¹⁶⁰ S. Rodotà, «La Repubblica», 24 luglio 1982.

¹⁶¹ Ivi, p. 117.

¹⁶² A. Bozzi, «La Repubblica», 6 luglio 1982.

risentimento di una classe politica che pian piano si accingeva all'opera di demolizione dell'edificio costruito dal nuovo presidente del Consiglio.

Il mese di luglio '82 si era aperto con la disdetta della scala mobile da parte della Confindustria, seguita a breve distanza da quella dell'Intersind. Ciò aveva provocato uno scontro tra ministri democristiani, socialisti e laici sul ruolo che lo Stato avrebbe dovuto interpretare nella difficile situazione che si era andata a creare. Un conflitto che in realtà nascondeva il primo vero tentativo, da parte del PSI e della DC, di rovesciare il governo e tentare di giungere a elezioni anticipate. E le ragioni dello scontro su un tema come quello della disdetta della scala mobile erano abbastanza evidenti: la conformazione accidentata della materia avrebbe consentito ai due partiti, in caso di caduta del governo, di non essere riconosciuti come chiari responsabili. Una strategia che, tuttavia, come precedentemente analizzato, fu resa vana dallo stesso Spadolini con l'utilizzo dello strumento della mozione motivata, "costringendo" le forze politiche a riconfermare una fiducia che in caso contrario sarebbe risultata incomprensibile.

La «cripto-crisi»¹⁶³ del luglio '82 si rivelò soltanto il preludio di quello che sarebbe successo a meno di un mese di distanza. Il 5 agosto il governo presentava alla Camera, dopo un lungo e faticoso *iter*, il disegno di legge finanziaria per il 1983 stabilendo, tra gli altri, il limite del 13 per cento al tasso di inflazione e del 10 per cento per il 1984. Uno sforzo tuttavia mortificato dall'azione di una trentina di franchi tiratori, probabilmente democristiani, che, il giorno prima a Montecitorio, bocciarono la conversione di un decreto fiscale sulle imposte petrolifere presentato dal socialista e ministro delle Finanze Rino Formica.

«Un agguato parlamentare in piena regola»¹⁶⁴ avrebbe successivamente commentato Spadolini. Un episodio che aveva messo in luce il livello di degrado a cui erano giunti i rapporti all'interno della maggioranza. Era infatti evidente come, da una parte la DC stesse tentando, attraverso la bocciatura del decreto del ministro Formica, di destabilizzare l'equilibrio governativo ai fini di indebolire i socialisti; dall'altra come il PSI, registrata quella manovra, avesse colto la palla al balzo aprendo la crisi di governo allo scopo di arrivare, entro l'autunno, a nuove elezioni. Una volontà suffragata dall'assenza dei ministri socialisti durante

¹⁶³ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 117.

¹⁶⁴ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 57.

il Consiglio dei Ministri convocato d'urgenza dal presidente del Consiglio dopo la votazione del decreto.

Se da un lato la crisi dell'agosto '82, formalizzata il 7 dello stesso mese con la presentazione delle dimissioni da parte del governo, si risolse "grazie" al *dietrofront* socialista presumibilmente preoccupato dalla possibilità di una riapertura democristiana ai comunisti, fondamentale fu nondimeno il "no" categorico di Sandro Pertini a qualunque ipotesi di scioglimento delle Camere. Veniva così ristabilita una prerogativa costituzionale del presidente della Repubblica, costituita proprio dal potere di sciogliere o meno le Camere, la cui desuetudine aveva in passato parecchio contribuito all'instabilità governativa.

L'11 agosto Giovanni Spadolini riassunse l'incarico da parte del capo dello Stato. Il "governo fotocopia", così denominato perché identica al precedente era la compagine ministeriale che lo componeva, ricevette il voto di fiducia dalla Camera dei Deputati e dal Senato rispettivamente il 2 e il 4 settembre. Un voto che riconfermava la maggioranza pentapartitica protagonista del primo turbolento esecutivo, e che avrebbe segnato profondamente il secondo governo Spadolini.

4.2 Il "decalogo": un'agenda istituzionale per gli anni a venire

La caduta del primo governo Spadolini non rappresentò soltanto l'espressione più chiara della lotta intestina tra socialisti e democristiani. La competizione per la guida della maggioranza e del Paese aveva infatti altre ragioni, in parte più profonde e complesse.

A dominare era soprattutto la questione istituzionale. Lo stesso Spadolini, durante il discorso programmatico del secondo governo alla Camera, il 30 agosto '82, aveva dichiarato: «La novità vera e fondamentale è che questa crisi di governo, rapidamente ricomposta grazie alla ferma determinazione del presidente della Repubblica [...], è figlia di quello che potremmo chiamare il "malessere istituzionale"»¹⁶⁵. Sempre Giovanni Spadolini pochi anni dopo avrebbe ribadito: «La questione era eminentemente di natura istituzionale, e in quella chiave doveva essere risolta»¹⁶⁶.

¹⁶⁵ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 191.

¹⁶⁶ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 57.

Se da un lato Spadolini decise di non dare eccessiva pubblicità a quelle ragioni che rivelavano uno sconcertante quadro di degenerazione del senso di responsabilità partitica, era pur vero che l'episodio dei franchi tiratori avesse mostrato il peso acquisito dalla questione delle riforme istituzionali. Introdotta con decisione al centro del discorso politico dal primo governo Spadolini, il tema istituzionale aveva presto risvegliato il dibattito politico. Dopo anni di sterili confronti sul come rendere governabile il sistema parlamentare, la questione era entrata definitivamente nei discorsi e nelle proposte dei partiti di maggioranza e non. Tra di essi, il PSI ne aveva fatto il suo cavallo di battaglia.

Si era andata, dunque, a delineare una contrapposizione, divampata con la crisi estiva del 1982, tra due correnti di politica costituzionale e istituzionale: da una parte quella della "Grande riforma", dall'altra quella della "Piccola riforma"; la prima facente capo a Bettino Craxi, la seconda a Giovanni Spadolini.

La "Grande riforma" craxiana, delineata dal PSI attraverso una serie di convegni, tra cui il più importante fu quello di Rimini dell'aprile '82, individuava come principale proposito il superamento in molti punti della Costituzione «attraverso riforme di fondo che riguardassero il legislativo, l'esecutivo e un nuovo rapporto Parlamento-Governo»¹⁶⁷. Il mezzo, spiegava Luciano Pellicani, funzionale a «migliorare il sistema politico manomettendone alcuni congegni istituzionali»¹⁶⁸. Un «progetto puramente tecnologico»¹⁶⁹ di cui Craxi, *leader* moderno di un partito dinamico, era l'interprete ideale.

Alla base dell'idea vi era una critica alla debolezza insita nella stessa Carta costituzionale, frutto, a dire dei giuristi di area socialista, del timore dei padri costituenti di riprodurre le condizioni che avevano portato all'avvento del regime fascista. Al fine di rafforzare un sistema a cui la Costituzione aveva lasciato l'unica garanzia di stabilità in «un potere di fare e disfare i governi»¹⁷⁰, la "Grande riforma" si proponeva di intervenire sui circuiti fondamentali dello stesso, andando in primo luogo a modificare quello che collega il Parlamento al Governo e quello che congiunge il Governo al presidente della Repubblica.

¹⁶⁷ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 121.

¹⁶⁸ L. Pellicani, «Il Giorno», 16 novembre 1982.

¹⁶⁹ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 163.

¹⁷⁰ F. Mancini, «Avanti!», 2 aprile 1982.

Un tentativo di aumentare la stabilità sistemica tramite quelli che nel convegno di Rimini Federico Mancini definì «interventi di microingegneria»¹⁷¹, ma che in realtà rappresentavano radicali riforme del sistema costituzionale. Modifiche che poi, nell'ottobre '82, lo stesso Craxi avrebbe approfondito e ufficializzato in termini di proposta politica. Tra di esse spiccavano l'elezione diretta del presidente della Repubblica, l'elezione del presidente del Consiglio attraverso la diretta fiducia parlamentare con lo scopo di rafforzare il potere esecutivo, e l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva. Proposte che destarono non poche perplessità e diffidenze da parte degli avversari politici. In particolare, quella relativa all'elezione diretta del capo dello Stato che per molti avrebbe comportato un non troppo velato tentativo di scivolamento nel presidenzialismo.

Di carattere opposto risultava invece la visione spadoliniana. La “Piccola riforma” puntava, infatti, alla restaurazione costituzionale attraverso la sua attuazione e applicazione. Una linea che implicava un rifiuto delle impostazioni macro-riformistiche a cui veniva preferita una strategia di rafforzamento di quelle tendenze, sottolineava Manzella, «già presenti nel sistema politico-istituzionale; completando istituti, originando prassi»¹⁷².

La contrapposizione, che era rimasta in ombra durante il primo anno di governo, era divampata nell'agosto dell'82. Vi era infatti la necessità, per il PSI, di riaprire il discorso istituzionale che, o tramite nuove elezioni, o attraverso un nuovo governo, dovesse porre al centro del programma la proposta socialista della “Grande riforma”. Proposta su cui il PSI riponeva le speranze di salvezza del sistema parlamentare e a cui, soprattutto, affidava le sue fortune politiche.

La soluzione di quella crisi costituì «un nuovo – e storico - punto di partenza»¹⁷³. Il voto di fiducia al secondo governo Spadolini fu infatti conferito, per la prima volta nella storia repubblicana, su un programma di revisione istituzionale. Il “decalogo”, «un documento sui temi istituzionali articolato in dieci punti, pari ad altrettanti obiettivi da perseguire al fine di rendere più efficiente il sistema democratico italiano»¹⁷⁴, rappresentò la risposta realista e plausibile al nodo istituzionale su cui si era aperta la crisi di governo.

¹⁷¹ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 173.

¹⁷² A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 117.

¹⁷³ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 192.

¹⁷⁴ A. Manzella, *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, «Nuova Antologia», n. 2223, Luglio-Settembre 2002, p. 57.

Il “decalogo istituzionale” non si rivelò così soltanto un compromesso, un incontro tra le due succitate correnti. Poco dell’analisi di quei dieci punti, infatti, rivelava una concezione del documento in termini macro-riformistici. La visione spadoliniana, mutuata dalla linea lamalfiana del «difendiamo la Costituzione» rimaneva, nel documento, centrale. In questi termini, il tentativo socialista di dimostrare, con la crisi innescata nell’estate ’82, l’inefficacia di un “semplice” ritorno alla Costituzione, aveva fallito. Pochi anni dopo, in riferimento alla strategia costituzionale del PSI, lo stesso Spadolini avrebbe detto: «il PRI non aveva mai condiviso tale strategia, diffidente, e giustamente diffidente, di tutte le ingegnerie e di tutti i modellismi sconfinanti nell’Utopia, contrario ad ogni scorciatoia rispetto alla soluzione dei drammatici problemi del paese»¹⁷⁵. Nella consapevolezza che la Carta non fosse un tabù intoccabile né un meccanismo perfetto, ma che nel complesso delle sue norme si rilevasse una sostanziale armonia ed equilibrio, il “decalogo” si inseriva quindi in quella direttrice di piena attuazione della Costituzione. «La strategia che lo ispira – diceva Spadolini - è quella dei “piccoli passi”, al di fuori di ogni improvvisazione e fuga in avanti»¹⁷⁶.

A maggior ragione, «la scelta per i “rami bassi” della Costituzione»¹⁷⁷ non può considerarsi unicamente come l’*escamotage* che permise a Spadolini di rimanere sulla scranna di Palazzo Chigi. Il presidente del Consiglio era cosciente dell’instabilità che di lì a poco avrebbe segnato la fine del suo governo, nondimeno il “decalogo”, nella concretezza ed incisività dei punti strategici e nell’attenta rilevazione dei bisogni reali del sistema politico, costituiva un progetto, una cornice «che andava – mette in luce Folli - aldilà delle prospettive del governo»¹⁷⁸.

Qui di seguito l’elenco dei dieci punti presentati per la prima volta il 12 agosto ai segretari delle altre forze politiche, e poi approfonditi durante il discorso programmatico alla Camera del 30 agosto ’82:

- 1) «Attuazione pratica nella stessa struttura del nuovo Governo dell’art. 92 della Costituzione, sulla base di un comune impegno da parte dei partiti della coalizione.

¹⁷⁵ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 58.

¹⁷⁶ Ivi, p. 59.

¹⁷⁷ A. Manzella, *Un’esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 117.

¹⁷⁸ S. Folli, «Il Corriere della Sera», 23 gennaio 2003, in L. Sbarbati, I. Ippoliti, *La nostra Repubblica. Problemi, prospettive e percorsi del Repubblicanesimo*, Gruppo Editoriale Raffaello, Monte San Vito, 2009, p. 461.

- 2) Introduzione nella struttura della presidenza del Consiglio di un segretariato di coordinamento per i problemi istituzionali, che operi in raccordo, da un lato, con una speciale commissione parlamentare e, dall'altro, con un comitato tecnico istituito presso la stessa presidenza per l'istruttoria e lo studio delle varie questioni.
- 3) Ripresa in Parlamento dell'esame del progetto di legge sulla presidenza del Consiglio; contestuale elaborazione del disegno di legge sull'organizzazione dei ministeri, su modelli europei, con l'utilizzazione dei lavori della Commissione Giannini-Piga.
- 4) Avvio dell'esame parlamentare del disegno di legge sulle autonomie locali, nella prospettiva di una configurazione nuova dei poteri locali che immetta nel circuito attivo delle istituzioni originali elementi che garantiscano l'efficacia e l'efficienza dell'autorità democratica locale, sperimentando modelli suscettibili di affermazione successiva sul piano nazionale.
- 5) Ripresa dell'esame parlamentare dei progetti di legge sulla responsabilità disciplinare e civile dei giudici.
- 6) Iniziativa legislativa in sintonia con la giurisprudenza costituzionale per la correzione delle procedure referendarie tale da eliminare le possibilità di uso distorto e deviante di questo fondamentale strumento di democrazia diretta.
- 7) Equilibrata soluzione – con esclusione di ogni privilegio legato alla c.d. giustizia politica, nel quadro di una corretta garanzia costituzionale - della questione della riforma dell'Inquirente.
- 8) Modifica della disciplina del voto segreto in Parlamento.
- 9) Istituzione, in attuazione dell'art. 72 della Costituzione, di una procedura di urgenza che garantisca effettivamente al Governo i tempi della decisione parlamentare sulle proprie iniziative programmatiche, costituendo con ciò l'unico radicale rimedio alla proliferazione dei decreti-legge.
- 10) Effettiva traduzione nei regolamenti parlamentari della legge n. 468 sul Bilancio dello Stato e sulla Legge finanziaria, nello spirito dell'art. 81 della Costituzione, allo scopo sia della limitazione del potere di introduzione nella legge finanziaria di nuove materie e di nuove spese; sia della concreta applicazione della "sessione di bilancio", con effetti impeditivi dell'ordinario lavoro legislativo delle commissioni;

sia del blocco delle “leggine di spesa” attraverso il rafforzamento dei vincoli ostativi delle Commissioni Bilancio»¹⁷⁹.

Obiettivo primario del “decalogo” era quello di affrontare il problema delle procedure di decisione pubblica. Come metteva in luce Spadolini, «ci vuole prima di tutto e soprattutto la garanzia del potere di decisione pubblica. Siamo in uno Stato in cui al potere di decisione si è sostituito troppo spesso il potere di veto. Vetì delle segreterie dei partiti; vetì dei sindacati; vetì incrociati fra apparati centrali ed autonomie locali; vetì in Parlamento attraverso l’ostruzionismo anche di infime minoranze; vetì delle corporazioni; vetì di gruppi di franchi tiratori»¹⁸⁰. Il *prius*, in sostanza, per rigenerare quel nesso fondamentale tra politiche istituzionali e politiche economiche, il cui malfunzionamento aveva provocato nel tempo non pochi problemi, in particolare relativamente ai tempi e all’efficacia amministrativa. «È questa la particolarità italiana – metteva in luce Spadolini durante il discorso programmatico del 30 agosto – per cui ogni sia pur modesta decisione di politica economica rischia di essere comunque sbagliata per l’abisso temporale che spesso separa la deliberazione governativa dall’approvazione parlamentare e dall’attuazione amministrativa»¹⁸¹.

Al fine di raggiungere questi traguardi, Spadolini e i suoi consiglieri avevano posto il *focus* sul rafforzamento del meccanismo unico Parlamento-Governo, secondo quella concezione per cui a delle istituzioni parlamentari policentriche come quelle italiane sia necessario affiancare un Governo istituzionalmente forte “in” Parlamento.

È proprio sulla linea del rafforzamento del “Governo in Parlamento” che si collocano gli ultimi tre punti del “decalogo”, sui quali sarebbero risultate «essenziali le iniziative parlamentari che i Gruppi della maggioranza, nella loro assoluta sfera di autonomia e nel costante confronto con l’opposizione si sono riservate di presentare»¹⁸². In primo luogo, l’adeguamento della disciplina delle votazioni alla logica del voto palese, in rimando all’articolo 94 della Costituzione. Una modifica atta a eliminare, nei casi non giustificati, una contraddizione costituzionale per la quale più volte (tra cui nel caso della crisi del primo

¹⁷⁹ A. Manzella, *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, «Nuova Antologia», n. 2223, Luglio-Settembre 2002, pp. 57-58.

¹⁸⁰ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, pp. 64-65.

¹⁸¹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 199.

¹⁸² *Ivi*, p. 200.

governo Spadolini) si era assistito «alle vergognose imprese dei “franchi tiratori”»¹⁸³. In secondo luogo, riproponendo un punto già richiamato nel programma del primo governo, l’attuazione dell’articolo 72 al fine di costituire una “corsia preferenziale” per gli atti dell’esecutivo. In terzo luogo (anch’esso facente parte del programma del primo esecutivo), al fine di un più rigoroso controllo delle spese statali, l’introduzione della “sessione parlamentare”.

Al versante più strettamente connesso all’esecutivo, invece, furono dedicati i primi punti dell’elenco. Indirizzi che dovevano concorrere, se correttamente seguiti, «a dare coerenza e rapidità al processo politico e amministrativo di decisione pubblica, certezza e garanzia di fattibilità alla sua attuazione»¹⁸⁴. Il primo punto riguardava l’attuazione dell’articolo 92 concernente le prerogative di scelta dei ministri da parte del presidente del Consiglio. Punto questo su cui Spadolini concentrò i suoi sforzi affinché, durante la nota “lite delle comari” che provocò la caduta del secondo governo, la sua prerogativa di scelta venisse interpretata anche in senso di potere di revoca dei ministri inadempienti agli obblighi di collegialità e unità di indirizzo politico. Il terzo riprendeva, invece, il discorso relativo alla riforma della presidenza del Consiglio (come anche quello riguardante l’organizzazione dei ministeri), tramite una riforma che come si è visto, presentata nel maggio del 1982, era stata bocciata dal Parlamento. Il quarto punto riguardava il tema del rapporto Stato-autonomie locali su cui il primo governo aveva già presentato una proposta di legge. «Anche nel rapporto con l’amministrazione periferica dello Stato – sottolineava Spadolini - la concezione deve essere quella moderna di autonomia, che non è separazione e malintesa indipendenza, ma articolazione funzionali di poteri»¹⁸⁵. Il quinto, il sesto e il settimo punto infine, affrontavano i temi della giustizia politica e dell’utilizzo dello strumento referendario.

È tuttavia il secondo punto del documento che merita la maggiore attenzione. Esso rifletteva, aldilà di una più o meno esplicita apertura alla corrente istituzionale craxiana, il carattere propriamente operativo del progetto spadoliniano. Si prevedeva, infatti, una struttura di raccordo tra Governo e Parlamento, costituita da un segretario di coordinamento, un comitato di tecnici e una commissione parlamentare *ad hoc*, necessaria ad assicurare «all’iter

¹⁸³ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 62.

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 201.

¹⁸⁵ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 203.

dei provvedimenti indicati nel decalogo – tramite la riaffermazione della responsabilità dell'esecutivo e della maggioranza in fatto di risanamento istituzionale -, quell'impulso indispensabile ad evitare le dispersioni, i rallentamenti, gli imprevisti della navigazione parlamentare»¹⁸⁶.

Il “decalogo istituzionale” non riuscì nel tentativo di modificare le sorti del governo. Il cammino tracciato dal secondo punto del documento fu subito rallentato dalla decisione del presidente del Senato, Amintore Fanfani, di procedere ad «un preliminare “inventario” da parte di comitati *ad hoc* delle commissioni Affari Costituzionali delle due Camere»¹⁸⁷. Una scelta che bloccherà ogni iniziativa del governo, già pronto a partire da settembre, fino al 31 ottobre.

Il secondo e ultimo governo Spadolini si concluderà “ingiustamente” dopo nemmeno quattro mesi, anche questa volta su una questione istituzionale: i diverbi «disgustosi»¹⁸⁸ tra il ministro del Tesoro democristiano Andreatta e il ministro delle Finanze socialista Formica nel bel mezzo del viaggio istituzionale del presidente del Consiglio negli USA riproponevano, come ribadito dallo stesso Spadolini il 12 novembre durante l'ultimo discorso alla Camera, «la prassi [...] distruttiva del principio di collegialità di governo»¹⁸⁹. Tornato in Italia, l'11 novembre Spadolini, non intenzionato a riassorbire il dissidio tra i due ministri, si recherà per rassegnare le dimissioni dal capo dello Stato, il quale, nell'ennesimo atto di coerenza istituzionale, rinverrà il governo in Parlamento per il voto di “sfiducia”. Esso non arriverà. I partiti, in una chiara dimostrazione del livello di degrado morale in cui si era ridotto il panorama politico, non voteranno infatti la sfiducia, non assumendosi di fatto la responsabilità della caduta del governo.

Ciò nonostante, quei quattro mesi di esecutivo ebbero il grande pregio di lasciare in dote, tramite i dieci punti del “decalogo”, molto più di un utopico «libro dei sogni»¹⁹⁰ al sistema politico italiano. Quasi quarant'anni dopo si può affermare che quel documento

¹⁸⁶ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 63.

¹⁸⁷ A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983, p. 118.

¹⁸⁸ Ivi, p. 111.

¹⁸⁹ C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 233.

¹⁹⁰ A. Manzella, *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, «Nuova Antologia», n. 2223, Luglio-Settembre 2002, p. 59.

costituì «l'agenda istituzionale degli anni che seguirono»¹⁹¹. Gran parte degli obiettivi posti dal “decalogo”, infatti, sono stati ad oggi raggiunti. Basti pensare alla riforma della presidenza del Consiglio approvata nel 1988, quella sull'organizzazione dei ministeri del 2001, la questione delle procedure d'urgenza a disposizione del Governo che ha trovato parziale soluzione attraverso la sentenza della Corte Costituzionale del 1996¹⁹², come anche quella del voto segreto, limitato con la nuova disciplina del 1989. Lungimirante è stato nei confronti del tema delle autonomie locali, sulle quali grande peso hanno avuto le riforme del 1993, del 1999, e la riforma del Titolo V del 2001. Ugualmente sul tema della razionalizzazione della spesa pubblica (vedasi i paletti imposti da Maastricht nel 1992) e sulla questione della “giustizia politica” su cui, il referendum del 1987, votò per l'abrogazione della Commissione Inquirente. Qualcosa, seppur poco (soprattutto per quanto concerne i poteri di direzione del presidente del Consiglio), è stato fatto infine per quanto concerne il punto due del documento: i ministri per le Riforme istituzionali facenti capo ad un apposito ufficio della presidenza del Consiglio e le Commissioni speciali.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

CAPITOLO QUINTO

GIOVANNI SPADOLINI: LA POPOLARITÀ E IL “PARTITO DELLA DEMOCRAZIA”

L'esperienza dei governi Spadolini si era così conclusa. Diciotto mesi avevano messo in luce lo spessore politico e morale del *leader* repubblicano. Molto si era fatto, altro, in gran parte a causa dell'instabilità governativa, non era stato portato a termine. La rilettura dei precedenti capitoli manca, tuttavia, di un aspetto che, se non preso in considerazione, non renderebbe del tutto chiaro il portato dell'esperienza governativa (e non) di Giovanni Spadolini: la popolarità riscossa nella popolazione. Un consenso derivante sia dal suo operato, ma anche dalla novità del messaggio e dell'immagine veicolata dal presidente del Consiglio. Popolarità che assume un importante significato se rapportata al clima politico dei primi anni Ottanta.

Quegli anni furono, infatti, caratterizzati da una vibrata domanda di *leadership* politica. La crisi dei partiti, che era crisi delle ideologie totalitarie ma, nel caso italiano in particolare, riguardava anche la sfera della moralità e della credibilità, aveva creato un solco tra cittadini e classe politica, tra governati e governanti, senza precedenti.

L'immobilismo politico, segnato da decenni di continui patteggiamenti, mediazioni e patti più o meno sotterranei tra le forze politiche, aveva generato nel popolo italiano l'impellente bisogno di figure capaci e di spessore che, con grinta e determinazione fossero in grado di farsi carico di responsabilità e di decisioni; «di qualcuno – insomma, sottolineava Gervasoni – che intervenga sui problemi, o almeno cerchi di farlo»¹⁹³.

Ronald Reagan e Margaret Thatcher, figure centrali del neoconservatorismo anglosassone, avevano aperto le porte al cambiamento, affermandosi come gli archetipi del decisore carismatico, efficace e rapido nel fornire risposte all'opinione pubblica. Ci si affacciava così alla modernità politica, luogo in cui a svilupparsi fu anche un nuovo modello di comunicazione. Una comunicazione volta a creare l'immagine di un *leader* moderno che facesse dell'informalità del linguaggio e dell'espressività facciale i suoi tratti essenziali. Fondamentale diveniva l'utilizzo dei mezzi di comunicazione, fra tutti la televisione, dove, durante le campagne elettorali, si cominciarono assiduamente ad adoperare tecniche pubblicitarie. Prendeva le mosse, in sostanza, un processo di personalizzazione della politica: l'entità partito, sempre meno accolta dai cittadini, iniziava sempre più a identificarsi con il suo *leader*; le scelte all'interno delle organizzazioni si accentravano e si verticalizzavano; «l'individualità sopprimeva la collettività»¹⁹⁴.

In Italia, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, diverse figure iniziarono a distinguersi per la «ventata di novità»¹⁹⁵ che introdussero nel panorama politico. Il Paese, come si è detto, soffriva in quegli anni di un grande malessere: emergenza economica, terroristica e morale pesavano su uno Stato e su una popolazione guidata da una classe politica lenta, dissoluta e incapace di porre le basi per uno sviluppo coerente e omogeneo della Nazione. L'inefficienza istituzionale, rappresentata perfettamente dall'incredibile numero di crisi di governo susseguitesì negli ultimi decenni, non faceva altro che aumentare la spaccatura tra “Paese reale” e “Paese legale”. Accadeva, così, che larga parte della popolazione iniziasse a non riconoscere più la legittimità di quella classe di politici di professione cresciuta nelle sedi partitiche, che aveva governato l'Italia per quasi quarant'anni e che, ora, era divenuta per molti il simbolo del “cattivo Stato”.

¹⁹³ M. Gervasoni, «L'Italia alla ricerca della *leadership*: Capi, partiti e cittadini in Italia tra decisionismo e populismo», in G. Orsina (a cura di), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni Ottanta*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013, p. 507.

¹⁹⁴ Ivi, p. 511.

¹⁹⁵ Ivi, p. 511.

Lo scandalo P2, scoppiato all'inizio del 1981, a pochi mesi dall'immane tragedia del terremoto in Irpinia e nel bel mezzo di una difficilissima situazione economica e civile, fu la goccia che fece traboccare il vaso. Come mai prima di allora l'opinione pubblica pretendeva a gran voce un cambiamento dalla (e della) politica italiana. Massima era la necessità di una figura che sapesse finalmente interpretare i bisogni reali di un popolo lacerato da anni di inquietudini.

È solo tenendo bene a mente questo stato di cose che si può comprendere la grande popolarità che, fin dall'incarico di governo nel giugno 1981, Giovanni Spadolini riscosse nell'intera (cosa insolita in Italia) popolazione italiana. Il fiorentino non era un politico di professione, non aveva infatti seguito il lungo *cursus honorum* che caratterizzava le carriere della classe politica del tempo. Egli era, prima di tutto, un intellettuale, un uomo di cultura, un grande storico e un audace giornalista.

Esortato ad entrare in politica come indipendente nelle liste del PRI di Ugo La Malfa “soltanto” nove anni prima, Spadolini, con il suo spirito bonario ma severo e deciso in sede istituzionale, aveva diffuso un inebriante «profumo di pulito»¹⁹⁶ nel panorama politico italiano, ingenerando immediatamente le simpatie e la fiducia degli italiani. Proprio il fatto di suscitare nella popolazione quell'impressione di “non politicante” e quel senso di estraneità al mondo partitico (rinforzato dall'essere parte di una piccola forza politica) lo aveva issato a livelli di popolarità tali da far affermare a Giacomo Ascheri che «non vi era mai stato, dopo De Gasperi, un capo del governo tanto stimato dai cittadini»¹⁹⁷.

Spadolini riscuoteva, quindi, un consenso enorme che solo pochi altri esponenti del mondo politico dell'epoca potevano, o avrebbero nel futuro mai potuto vantare. Fra questi vi era sicuramente Sandro Pertini. Anche il capo dello Stato era estraneo alla vita di partito. Seppur avesse passato una vita intera nelle file del PSI, Pertini viveva infatti ormai da tempo un'esistenza marginale al partito, “espulso” più di un ventennio addietro dal gruppo dirigente.

Il presidente della Repubblica si distingueva dal repubblicano per cultura politica e temperamento. Pertini, infatti, recuperava dalla cultura socialista «lo spirito populista e la

¹⁹⁶ <https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-06-19/profumo-pulito-spadolini-081259.shtml?uuid=Aaa03HhD>

¹⁹⁷ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 145.

retorica volontaristica»¹⁹⁸ che sarebbero risultati utilissimi a trovare in quella nuova veste un contatto più diretto con il Paese. Un contatto ricercato continuamente e ottenuto attraverso una comunicazione presidenziale nuova e diversa dai suoi predecessori, carica di espressività ed emotività. Sempre presente ai funerali di Stato come nei momenti più tragici per il paese (per esempio durante il terremoto in Irpinia), sempre pronto ad utilizzare i suoi poteri di esternazione in riferimento alle vicende politiche più dibattute, Pertini aveva risposto a quel bisogno di protezione e di decisione degli italiani.

Seppure nella diversità la «strana coppia»¹⁹⁹ Pertini-Spadolini riscuoteva un consenso diffuso ed eterogeneo. Come sottolinea Ascheri, «la popolarità di Spadolini e Pertini non aveva [...] ascendenze partitiche né ideologie particolari. Al contrario si poteva affermare che essa nasceva in larga misura da un sentimento di ribellione verso i partiti e le ideologie»²⁰⁰. Essi si distinguevano, in quel clima di profondo distacco della società dalla politica e di crisi dei partiti ideologici, dai vari De Gasperi e Togliatti, dai Nenni e i Saragat, per il semplice fatto di non rappresentare un solo “mondo”, un solo “credo” politico, di non ricevere, in definitiva, forza e credibilità soltanto dai propri partiti.

È interessante soffermarsi ad analizzare in quale misura l'estraneità alla partitocrazia, oltre a suscitare quella sensazione di “pulito” e quella susseguente impressione di novità in una popolazione incline in quegli anni a ricercare e captare quella “diversità”, ebbe un ruolo determinante nella popolarità riscossa da Giovanni Spadolini. Soprattutto quanto il suo bagaglio culturale, e la sua carriera al di fuori dalle sedi partitiche ebbe a che fare con la creazione del consenso ottenuto.

Questa analisi può, infatti, consentire di operare una trasposizione e un'attualizzazione di quell'esperienza nel quadro politico post-tangentopoli, dove si affermerà con maggiore vigore la risposta anti-politica alla politica tradizionale. Si può infatti individuare in Spadolini (come anche in Pertini e in Craxi) il primo vero tentativo di colmare il vuoto decisionale presente nel panorama politico italiano. Il tentativo di veicolare un messaggio differente, che avesse il significato di reazione ad una classe politica stantia e percepita dal popolo come

¹⁹⁸ M. Gervasoni, «L'Italia alla ricerca della leadership: Capi, partiti e cittadini in Italia tra decisionismo e populismo», in G. Orsina (a cura di), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni Ottanta*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013, p. 518.

¹⁹⁹ G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983, p. 145.

²⁰⁰ Ivi, 146.

lontana. Un messaggio che sarà in futuro utilizzato, ma anche inflazionato, nei momenti di maggiore debolezza delle istituzioni. La risposta anti-politica di Silvio Berlusconi nel 1994, come quella odierna del Movimento 5 Stelle, anche se presentando modalità (e risultati) “discutibili”, hanno infatti attinto in gran misura da queste esperienze dei primi anni Ottanta.

È importante notare, nondimeno, le differenze tra i metodi utilizzati da Giovanni Spadolini e quelli, per esempio, messi in pratica da Silvio Berlusconi ai fini di raccolta del consenso popolare. Differenze figlie dei tempi e del diverso *background* (come anche delle possibilità economiche). Giovanni Spadolini non potette mai usufruire di quell'impero mediatico proprietà di Berlusconi; o, comunque, mai sarebbe stato dotato di quello “*charm* foto/videogenico” caratteristica peculiare del Cavaliere.

Spadolini poteva vantare, tuttavia, grandi qualità personali: in primo luogo la sua caratura morale, la quale, all'indomani dello scandalo P2, giocò un ruolo fondamentale nella scelta di Pertini di assegnargli l'incarico di presidente del Consiglio; una virtuosità che i cittadini percepirono appieno nei diciotto mesi di governo; in secondo luogo il suo spessore culturale. Grande intellettuale, storico e soprattutto giornalista, Spadolini possedeva una peculiare sensibilità per gli umori dell'opinione pubblica. Su questo tema il presente lavoro si è potuto arricchire dell'importante testimonianza di Andrea Manzella, costituzionalista, professore di diritto costituzionale e presidente del Centro di studi sul Parlamento dell'Università LUISS, ex senatore e segretario generale della presidenza del Consiglio dei Ministri nei due governi Spadolini, De Mita e Ciampi. Analogo risultato si è raggiunto grazie ad una intervista a Luciana Sbarbati, fondatrice del Movimento Repubblicani Europei, ex senatrice ed ex deputata repubblicana e parlamentare europea, esperta in politiche sociali e collaboratrice di Giovanni Spadolini.

INTERVISTE AI PROTAGONISTI

Di seguito si riportano in forma di domande e di risposte, i contenuti delle interviste, utili a cogliere alcune peculiarità del messaggio politico spadoliniano, e alcuni tratteggi, anche inediti, della popolarità riscossa dal presidente del Consiglio:

«Quali furono le peculiarità mediatiche che portarono al grande successo popolare di Giovanni Spadolini? E in cosa consistette la modernità del suo messaggio?»

Luciana Sbarbati: *«Giovanni Spadolini è stato praticamente un intellettuale della politica che intuì per primo e visse poi con profonda amarezza la crisi della politica e dei partiti che denunciò con vigore sia dalla sua cattedra universitaria che dalle colonne dei quotidiani ancor prima di tuffarsi nell'agone politico.*

Il suo è stato sempre un messaggio alto non partigiano autenticamente laico, rivolto agli uomini in quanto cittadini responsabili delle loro scelte, consci dei loro diritti come pure dei loro doveri. Nella sua veste di presidente del Consiglio si rese conto del profondo deficit di democrazia che pesava sui palazzi della politica e intervenne più volte sottolineando la necessità di trasformarli in una “casa di vetro” perché per lui era di vitale importanza per la stessa tenuta democratica poter avvicinare la gente alle istituzioni.

“Chi va al governo ci deve andare con la valigia in mano e deve riconsegnare la tessera del suo partito perché è chiamato a lavorare e decidere per l'interesse generale”. Queste parole che non si stancava di ripetere furono il suo credo, questo fu il suo stile laico che lo rese popolare credibile e, nonostante la sua alta cultura, non aristocratico ma molto vicino e amato dal popolo».

Andrea Manzella: *«Né di storico né di intellettuale Giovanni Spadolini portò soprattutto a Palazzo Chigi la sua sensibilità di direttore di giornali (prima di lui alla guida del governo c'era stato il direttore Mussolini). Di qui l'attenzione spasmodica all'opinione pubblica (filtrata dalla radio – si faceva incidere tutti i giornali radio che non riusciva ad ascoltare durante la giornata – e, naturalmente, dai giornali: famoso era il culto per Montanelli).*

Il suo linguaggio ebbe la capacità e la spregiudicatezza dei “titoli” che diventavano slogan mobilitanti: le quattro emergenze; la cleptocrazia; i partiti-casa-di-vetro; la setta P2, corrotta e corruttrice; l'inflazione a due cifre; il Decalogo (quando capì che, così, ci sarebbe stato lo Spadolini II). Craxi disse una volta a Giuliano Amato: “Forattini – in riferimento alle vignette del disegnatore della Repubblica – lo disegna con il pisellino...ma qualcosa lì sotto ce l'ha”...). E ancora: il calo della benzina (il giorno dopo il Male editò una falsa copia di Repubblica con il titolo “La benzina è calata per solo ventiquattro ore”)

Prima ancora che per la teorizzazione del governo del premier e per la riscoperta dell'articolo 94 della Costituzione, il presidente del Consiglio, dopo la felpata lunga teoria democristiana, faceva scoprire la personalizzazione della politica e il "balcone" (non metaforico – si affacciò davvero a Palazzo Chigi davanti a una marea impressionante di tifosi che riempivano piazza Colonna, tutta via del Corso fino a piazza Venezia: felici per la vittoria sull'Argentina ai Mondiali)».

È innegabile, nondimeno, che il portato di Spadolini non si esaurisse in un nuovo tipo di comunicazione politica. Il *leader* repubblicano era consapevole che l'incarico a Palazzo Chigi dovesse necessariamente tradursi in una risposta politica e non solo mediatica. La popolarità riscossa da Spadolini sarebbe infatti risultata molto inferiore se dalla presidenza si fosse diffusa un'immagine immobile, volta più a ricercare la mediazione con le segreterie partitiche che ad affrontare i problemi reali della popolazione.

Spadolini comprese, quindi, la necessità di "decisionalità nel sociale". Un dovere derivante, oltretutto, dallo spirito della cultura politica repubblicana di cui egli era la massima espressione moderna, e il quale si estrinsecava in una «valorizzazione delle radici sociali e sindacali del repubblicanesimo»²⁰¹, come anche, sottolineava Spadolini stesso, in un orecchio sempre teso «ai giovani, a tutti i movimenti che riflettono il volto di una società che cambia anche nei costumi e nelle tavole dei lavori. A cominciare da coloro che si battono per l'ambiente, e che lavorano per consegnare un pianeta vivibile alle generazioni che verranno [...] Alle donne, alle tante che hanno condiviso le nostre battaglie, in questi anni; [...] ai disoccupati, ai delusi, ai refrattari della lotta politica»²⁰².

Sull'opera di Giovanni Spadolini nel sociale, e sulla necessità di recuperarne alcuni aspetti nella politica nazionale odierna, Luciana Sbarbati e Andrea Manzella hanno messo in luce diversi aspetti della sua iniziativa. Su questo tema, inoltre, il lavoro si è potuto avvalere di un'intervista al repubblicano nonché presidente del Consiglio Nazionale UIL Università/Ricerca/Afam, Iperide Ippoliti, collaboratore del presidente del Consiglio durante il suo incarico nell'Ufficio Stampa.

²⁰¹ L. Sbarbati, I. Ippoliti, *La nostra Repubblica. Problemi, prospettive e percorsi del Repubblicanesimo*, Gruppo Editoriale Raffaello, Monte San Vito, 2009, p. 467.

²⁰² Ivi, p. 470.

«In cosa consistette l'opera dei governi Spadolini nel sociale, e cosa si può recuperare e attualizzare della sua opera?»

Luciana Sbarbati: *«Credo si possa, anzi si debba come repubblicani recuperare i principi della liberal democrazia, tornare a parlare di valori, rifiutare ogni dogmatismo che è il veleno dell'intelletto che ammorba la ragione e praticare una politica non basata sulle poltrone ma sui principi laici autenticamente repubblicani.*

Egli credette profondamente nella Alleanza Atlantica che per lui era un legame di ordine culturale prima che politico militare, frutto di una storia comune che aveva consentito l'unione di due continenti scrivendo in pratica una storia che in fondo è la stessa storia della democrazia.

Andrea Manzella: *«Il giorno dopo il giuramento, Spadolini Presidente – e da solo (ma con la tv) -incontrò le parti sociali nella Sala Verde. Fu l'avvio-manifesto di una ipotesi neo-contrattualistica, di schema contrattuale, appunto, di politica economica dello Stato, in stretta adesione alla lamalfiana politica dei redditi. La lotta all'inflazione a due cifre ne fu, come detto, la più popolare espressione. La vicinanza di Francesco Compagna si fece sentire nella percezione acuta del divario Nord-Sud che Spadolini. Trasferiva con visione lunga, alle vicende mondiali, ancora ipnotizzate dalla logica Ovest-Est.»*

Iperide Ippoliti: *«Meraviglia – ed è stato così anche per il sottoscritto che ha vissuto direttamente quelle vicende – la capacità del Presidente Spadolini, da Capo del Governo, da Segretario del PRI e da Presidente del Senato, di essere esponente di un'aristocrazia culturale, uomo delle istituzioni, leader politico e, insieme, “politico del dialogo sociale” a tutto campo.*

Resta impresso nei miei ricordi il richiamo ad un impegno politico più “alto”, rigoroso, capace, proprio per la sua “credibilità” e “qualità” di coinvolgere nella idea di “partito della democrazia” vasti strati sociali, donne, giovani, in particolare coloro che si erano allontanati dal voto (ma non per questo dall'impegno civile e sociale) o che avevano, come diceva Egli stesso, “depositato nell'urna una scheda beffarda”.

Spadolini ha avvertito, prima e più di altri, il distacco tra sistema politico e società civile. Recuperare il dialogo con la società significava già ieri, e significa ancor più oggi, recuperare il valore della politica come “servizio” e come “responsabilità”.

Ricordo i suoi incontri con la gente comune, con le persone più semplici, con i giovani studenti ai quali amava parlare soprattutto di Costituzione. E ricordo l'intenso rapporto con il nostro mondo sindacale, a riconoscimento del ruolo dei “corpi intermedi” come completamento della democrazia e come motore dello sviluppo.

Ha proseguito nel solco tracciato da Ugo La Malfa – la programmazione, la politica dei redditi, il patto sociale – ma, forse anche perché aiutato da una condizione per certi versi più favorevole, ha saputo tessere rapporti con le rappresentanze sociali con modalità nuove e più coinvolgenti, tanto che la sua opera, sia come Presidente del Consiglio e poi come Segretario di Partito è risultata decisiva per dare corso negli anni '80, seppur con alterne fortune, a quella serie di accordi “triangolari” ed “interconfederali” risultati fondamentali per l'approdo definitivo dell' intesa del luglio 1993.

Si deve anche alla Sua lungimiranza ed al Suo coraggio l'esplicito sostegno – dopo la “marcia dei 40 mila” nel 1980 a Torino, degli impiegati e quadri della FIAT guidati da Luigi Arisio e Carlo Cappellaro – alla proposta di legge popolare per il riconoscimento giuridico dei quadri intermedi. Iniziativa sfociata con l'approvazione della apposita Legge 13 marzo 1985 n. 190, che modificò le categorie lavorative riconosciute dal Codice Civile e spinse il sindacato tutto, ad un profondo cambiamento di atteggiamento verso figure fondamentali del mondo del lavoro e del progressivo superamento di una troppo rigida impostazione ford-tayloristica della organizzazione del lavoro, soprattutto nella media e grande impresa. Nella UIL, su input di Giorgio Benvenuto, provvedemmo con grande impegno ad organizzare la nuova Unione Confederale Quadri.

Per finire direi che la Sua grande apertura sociale è insieme frutto della intelligenza politica ed insieme della profonda conoscenza storica.

Amava spesso ricordare che il Partito Repubblicano ed il Partito Socialista erano gli unici due partiti che, sulle orme del Labour Party inglese, erano nati sulle ceneri della prima grande esperienza sindacale: il Patto di Fratellanza di mazziniana memoria. E come Giuseppe Mazzini, anche Giovanni Spadolini, pur dall' alto della sua cultura, considerava un arricchimento “stringere la mano ad un operaio”».

Spadolini era consapevole di quell'allargamento del fossato tra "Paese reale" e "Paese legale". E più chiara ancora era in lui la consapevolezza dell'opportunità per il PRI di inserirsi in quel solco creatosi tra i cittadini e la classe al potere. Dopo quasi quarant'anni di strenua lotta in difesa dello Stato, della Costituzione, delle istituzioni, dello sviluppo morale, sociale, civile e culturale del popolo italiano, dopo diciotto mesi "esemplari" alla guida del governo, «nessuno più del PRI – sottolineava Spadolini – aveva le carte in regola per interpretare l'inquietudine crescente del paese rispetto al logorio della formula di governo»²⁰³.

Sarà questa consapevolezza a guidare il suo partito al grandissimo successo elettore alle elezioni politiche del giugno 1983: 4,7 % al Senato e 5,1% alla Camera; il massimo risultato nella storia repubblicana del PRI. Un successo frutto non unicamente della popolarità riscossa nei diciotto mesi di governo, bensì dalla coscienza che il partito non potesse più soltanto interpretare il ruolo di «coscienza critica»²⁰⁴ del sistema, ma che nella situazione attuale gli spettasse altresì una funzione più ampia. Un ruolo di riferimento al fine di recuperare di quel movimento di protesta indiscriminata contro il sistema, quei «milioni di cittadini – diceva Spadolini – che devono essere ricondotti alla partecipazione attiva alla vita politica»²⁰⁵. Fu il PRI, rispetto alle altre forze di massa, il primo ad intercettare (e saperlo fare), il "fronte del rifiuto", dell'astensionismo, delle schede bianche, e i risultati elettorali del 1983 lo dimostrarono: nessuno come il PRI, nemmeno il PSI di Craxi, aveva guadagnato così tanti punti percentuali.

Il costante riferimento, durante i diciotto mesi di governo, a quella fetta di popolazione stanca della politica dei compromessi sotterranei e stanca di riconoscersi nelle ormai stantie "etichette confessionali", al quel "fronte del rifiuto" tanto importante per il conseguente *exploit* elettorale, non possono soltanto leggersi nel quadro di una strategia contingente, elaborata ai fini di occupazione di quel potere progressivamente perso dai grandi partiti di massa. Lo stesso Spadolini, in riferimento ai risultati elettorali del 1983, metteva in luce che «la vittoria del 26 giugno costituisce solo un punto di partenza, non un traguardo»²⁰⁶. Un punto di partenza di quel progetto a lungo termine che, nel quadro del tramonto delle ideologie

²⁰³ G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984, p. 32.

²⁰⁴ Ivi, pp. 139-140.

²⁰⁵ Ivi, p. 30.

²⁰⁶ Ivi, p. 34.

totalitarie che colpiva le tre maggiori forze del sistema, nel contesto di un'Italia più matura, che aveva conosciuto e provato sulla propria pelle i danni e le devastazioni prodotte da anni di “ubriacatura ideologica”, doveva identificarsi nella prospettiva, come sottolineava Iperide Ippoliti, di un “partito della democrazia” che ponesse al primo posto la realizzazione di una più moderna e integrale democrazia.

«Una democrazia senza aggettivi, sottratta al ricatto delle etichette, interprete di un'Italia più moderna e civile, capace di spezzare tutte le catene e tutti i vincoli dei confessionarismi di opposto segno»²⁰⁷. Una democrazia integrale, “superclassista” e “extra-confessionale”, riformatrice e progressista. Una forza la cui guida doveva necessariamente identificarsi nel PRI, che più di tutti negli anni aveva saputo dare voce a quell'Italia stanca di doversi riconoscere in etichette confessionali.

E quindi un “partito della democrazia” che doveva porsi con punto di riferimento per tutti coloro che «guardano a un futuro dell'Italia come grande democrazia industriale avanzata dal respiro europeo, contro tutte le chiusure [...] l'interprete privilegiato dell'Italia tecnica e professionale, quella che produce e che lavora, che rischia in proprio e che respinge gli schemi classisti al pari delle seduzioni dell'assistenzialismo o del corporativismo – e ancora – l'interlocutore più diretto di quanti pongono il compimento di quella “rivoluzione democratica” che finora si è realizzata, in Italia, in forme incomplete e spesso contraddittorie, senza colmare i solchi tra paese reale e paese legale»²⁰⁸. Un partito che guardasse all'Italia dinamica e in trasformazione, con un occhio di riguardo ai centri di vita associativa, i sindacati, il movimento femminile.

Il progetto di un “partito della democrazia”, sebbene grandi fossero le speranze di Spadolini all'indomani della vittoria elettorale di quasi quarant'anni fa, non si è mai tramutato in realtà.

È quindi importante, in conclusione, soffermarsi sulle ragioni del fallimento di questo progetto, come anche sulla necessità, per l'Italia di oggi, di un “partito della democrazia” che vada aldilà di ogni futile contrapposizione e guardi allo sviluppo democratico, economico, sociale e morale del Paese. A questo fine si riportano i contributi di Luciana Sbarbati e Andrea Manzella:

²⁰⁷ Ivi, p. 131.

²⁰⁸ Ivi, p. 137.

«Perché l'idea spadoliniana di un partito della democrazia, intesa come raccordo fra le anime laiche e progressiste del mondo politico italiano, non si concretizzò? Quanto pesa l'assenza di un "partito della ragione" all'interno dell'odierno panorama politico?»

Luciana Sbarbati: *«Spadolini sosteneva che il Partito Repubblicano era il partito della democrazia senza aggettivi. Una democrazia laica, non laicista, che di certo non professava l'anticlericalismo dei tempi passati ma si fondava sulla libertà di coscienza, sulla tolleranza, sul dialogo. In questo la sua robusta cultura storica lo proiettava verso la costruzione di una inedita collaborazione tra laici e cattolici sia nella vita politica che nella società civile per porre sempre l'interesse generale al di sopra di quello particolare. Sia personale che di partito.*

Su simili colonne portanti doveva nascere e strutturarsi il partito della democrazia che chiedeva la rinuncia al proprio "particolare politico" per abbracciare principi universali certamente più impegnativi ma di un diverso respiro politico. Tutti i partiti hanno tentato un approccio pseudo-dottrinale al tema senza però con la volontà vera di affrontarlo e concretizzarlo. Lo stesso Partito Democratico, che a livello di principi è stato il più vicino al tema, lo ha poi tradito trasformando una alleanza tra le maggiori forze politiche che aveva fatto la storia del '900 in Europa in un misero patto di potere tra comunisti e democristiani cancellando volutamente la presenza laica all'interno del PD. Un collante che, forse, poteva evitare scissioni e la disgregazione di un sogno che avrebbe potuto concretizzare l'idea spadoliniana e meglio tutelare la nostra democrazia sempre più fragile. Una democrazia ostaggio dell'ignoranza, della prepotenza e dell'egoismo tracotante di dilettanti allo sbaraglio che distruggono conquiste valoriali e pregiudicano il futuro».

Andrea Manzella: *«Il "partito della ragione", o l'"Italia di minoranza" come Spadolini amava chiamarla, ebbe una sua visibilità nella misura in cui fu "pesce pilota" di partiti che raccoglievano in un comune guscio – risorgimentale prima, costituzionale poi – gli opposti populismi italiani. Quando quei contenitori si ruppero per rivoluzione del modo di convincimento sociale (il partito televisivo – Spadolini andò a visitare Berlusconi ad*

Arcore, ma in quanto grande imprenditore edile non altro: anche se a cena Silvio Berlusconi non mancò di raccontare meravigliose persuasioni pubblicitarie operate dalla sua piccola tv Telelombardia – il partito informatico...) il pesce pilota smarrì la sua stessa funzione. Nell'attuale groviglio – in cui non è avviluppata solo l'Italia – si è alla ricerca di nuove ideologie di massa: un esercito perché possa esserci anche un'avanguardia».

CONCLUSIONE

L'obiettivo dell'elaborato è stato quello di far luce sugli aspetti più significativi della presidenza del Consiglio di Giovanni Spadolini tra il giugno 1981 e il novembre 1982. Aspetti il più delle volte tralasciati o minimizzati dalla storiografia politica italiana. Seppure l'esperienza dei due esecutivi raggiunse complessivamente la durata di soli diciotto mesi (comunque non trascurabili se si tiene presente la nota instabilità governativa italiana), in essa sono infatti rintracciabili caratteri di dinamicità e innovazione non indifferenti.

Il governo Spadolini, iniziato nel segno di un enorme stato emergenziale, infuse nelle istituzioni quel "profumo di pulito" tanto essenziale per il sistema politico quanto auspicato dal popolo italiano. Un risultato non scontato se si tiene conto del clima politico italiano all'inizio degli anni Ottanta. L'alta conflittualità presente tra socialisti e democristiani per l'appropriazione del potere, resero, infatti, arduo e instabile l'operato dei due esecutivi, costretti a dover lavorare in quella strettoia creatasi dallo scontro frontale tra i due grandi partiti. Eppure, in quella strettoia i due governi si comportarono egregiamente.

La ventata di novità trasmessa da Spadolini, personalità dall'incrollabile fede nelle istituzioni e dall'alta caratura morale, risollevò dalle ceneri dello scandalo P2 un sistema politico e partitico che mostrava inquietanti livelli di immoralità e corruzione, restituendogli una dose non irrilevante di credibilità. L'avvio della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica contribuì a far luce sui legami oscuri esistenti tra fondamentali gangli dello Stato e centri occulti di potere, riaffermando contemporaneamente la sovranità dello Stato di diritto.

Non sarebbe possibile, inoltre, trattare oggi il tema del terrorismo e della sua sconfitta da parte dello Stato italiano, senza tenere in debita considerazione l'operato spadoliniano. Come mostrano gli effetti dell'attività legislativa, ed in particolare quelli della "legge sui pentiti", il terrorismo fu debellato definitivamente grazie agli interventi del suo esecutivo, ponendo fine ad uno dei capitoli più tragici della storia repubblicana.

Encomiabile, altresì, fu il contributo in campo economico. Il *trend* di altissima inflazione e di elevato debito pubblico, causato dal “non governo” della politica economica, venne almeno in parte invertito dall’azione programmatrice dei due esecutivi, i quali predisposero un tavolo di contrattazione con le parti sociali oltre agli strumenti atti a mantenere sotto controllo il fabbisogno nazionale. Per quanto questo carattere programmatore sarà in gran parte smarrito dall’azione dei successivi governi, è innegabile quanto esso abbia rappresentato un decisivo tentativo di ripresa delle redini delle variabili economiche da parte dello Stato.

Nondimeno, il portato maggiore dell’esperienza governativa di Spadolini è sicuramente quello di aver posto dopo molti anni, al centro del dibattito politico, il tema istituzionale e della governabilità. Il “ritorno” allo spirito e alla lettera della Carta costituzionale che ha caratterizzato i due esecutivi, ha rappresentato sì l’arma essenziale ai fini del mantenimento della contingente stabilità governativa, ma ha anche significato un tentativo di riportare le forze politiche nel loro alveo di competenze, recuperandone il senso delle istituzioni, cercando di ridurre quel solco presente tra la “Costituzione formale” e “Costituzione materiale” che minava l’efficienza dello Stato. Il suo ultimo lascito, quel “decalogo” che fu lo spiraglio per il secondo governo, rappresentò molto più di un “libro dei sogni”, bensì l’agenda istituzionale dei decenni a venire.

In definitiva, questa esperienza presenta delle “anomalie” tali da non poterla considerare alla stregua delle tante susseguite durante la travagliata storia repubblicana, bensì essa deve necessariamente trovare il giusto posto nel novero di quei governi che hanno lasciato un marchio indelebile nella storia politica italiana.

BIBLIOGRAFIA

G. Ascheri, *La sfida istituzionale nei governi Spadolini (1981-1982). Chi ha paura della Costituzione?*, Nuove Edizioni Vallecchi, Firenze, 1983.

G. Ascheri, *Giovanni Spadolini. Prima Presidenza Laica*, Editalia, Roma, 1988.

C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002.

C. Ceccuti, *Giovanni Spadolini: Giornalista, storico e uomo delle istituzioni*, Mauro Pagliai Editore, Firenze, 2014.

P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016.

Documenti del PRI per gli anni Ottanta. Testi integrativi della relazione del segretario. Emergenza senza solidarietà al 34° congresso nazionale del PRI, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1981.

G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2016.
Gli epiloghi del governo Spadolini (novembre 1982), «Quaderni della Nuova Antologia», n.14, Le Monnier, Firenze, 1984.

U. La Malfa (a cura di), *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, Volume XVI, Unicopli, Milano, 2001.

A. Manzella, *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, «Nuova Antologia», n. 2223, Luglio-Settembre 2002.

A. Manzella, *Un'esperienza istituzionale*, «Nuova Antologia», n. 2145, Gennaio-Marzo 1983.

G. Negri, *Il quindicennio cruciale (1972-1987)*, Luni Editrice, Milano-Trento, 1999.

L. Sbarbati, I. Ippoliti, *La nostra Repubblica. Problemi, prospettive e percorsi del Repubblicanesimo*, Gruppo Editoriale Raffaello, Monte San Vito, 2009.

G. Orsina (a cura di), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni Ottanta*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013.

G. Spadolini, *Il governo difficile*, Edizioni della Voce, Roma, 1983.

G. Spadolini, *Intervista sulla democrazia laica*, Laterza, Bari-Roma, 1987.

G. Spadolini, *I Repubblicani Partito della Democrazia. Per il risanamento morale, istituzionale ed economico della Repubblica 1981/1984. Relazione del segretario al 35° congresso nazionale del PRI a Milano*, Tipolitografia Sallustiana, Roma, 1984.

SITOGRAFIA

<http://espresso.repubblica.it/opinioni/vetro-soffiato/2012/12/27/news/che-cosa-vuol-dire-questione-morale-1.49165>

http://www.democraziapura.altervista.org/?page_id=4202

<https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-06-19/profumo-pulito-spadolini081259.shtml?uuid=Aaa03HhD>

https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1981-09-25&atto.codiceRedazionale=081U0527&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D09%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D1%26numeroProvvedimento%3D527%26testo%3D%26

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332820.pdf>

<http://www.trentinolibero.it/cultura-e-spettacolo/arte-e-cultura/libri-e-letteratura/9568-2015-10-21-09-23-09.html>

SUMMARY

"Journalist, historian and statesman", Giovanni Spadolini has played a fundamental role in the history of the "first Republic", distinguishing himself for his moral, cultural and political depth. Senator, Minister for Cultural and Environmental Heritage, Minister of Defence, President of the Senate, Giovanni Spadolini reached the peak of his political militancy between June 1981 and November 1982, becoming the first secular Prime Minister of Italy's republican history in a dire historical phase for the Italian State.

Although historiography has often underlined the characteristic traits of Spadolini's personality and work, little has been written, and little is remembered, of his abovementioned experience. A presidency that, beyond the mere observation of the start of political alternation on the desk of Palazzo Chigi, hides significant aspects that will mark the continuation of the events of Italy's political system.

The thesis aims, therefore, to highlight the impact of this governmental experience, shedding light on, and at the same time trying to objectively re-evaluate, the most innovative and characteristic aspects of Spadolini's eighteen-month Council presidency.

The first chapter points out the state of "emergency" in which Italy's political, economic and social system was in since the conclusion of the *solidarietà nazionale* between *PCI* and *DC*, till the experiences of Cossiga and Forlani at the head of the government. The first paragraph deals with the political-institutional aspect: above all, it's underlined the profound crisis of the political and party system that was underway after the end of the "*consociativismo*" between *PCI* and *DC*. The last part of the Seventies and the beginning of the Eighties revealed, as a consequence, the difficulties of renewal on the part of the Italian

political system, which was characterized by a new estrangement of the two major political forces. In this situation, it became fundamental the political strategy of the socialist secretary Bettino Craxi, who wanted to overturn the balance of power between the two major parties, and to launch a decisive role for the PSI as an alternative to both of them. This confrontation, although, led to the wear and tear of the government coalitions. This can be traced, in fact, in the Cossiga and Forlani's governments, which were born and soon after died under the sign of their weakness.

The second paragraph, instead, deepens the reasons, both political-institutional and "personal", which led Sandro Pertini to confer the government term on the republican leader in June 1981: first of all, in the context of party occupation of the institutions and of the continuous scandals of political corruption, the most obvious political solution appeared to be that of entrusting the leadership of the executive to Giovanni Spadolini. A man of culture and moral integrity, who had always shown that he possessed "*le physique du role*" to enter the scene at a time when the most needed thing was to restore a minimum of dignity to the institutions. Spadolini's governmental experience, however, had much deeper reasons, connected to the serious institutional crisis of the Italian political system and to the changing process that crossed the government coalitions. The strategy of claiming the alternation carried out by Craxi had, in fact, definitively prevented a return to polarized coalitions of government, that is, centered on the party of relative majority. The choice that fell on the *leader* of the PRI, therefore, represented the end of the hegemony, as well as of the legitimization of the alternation.

The third paragraph, finally, carries out an attentive analysis of the economic, civil and moral criticalities which were afflicting the country since the end of the Sixties, and which reappeared with greater intensity at the beginning of the Eighties. The Seventies, as already mentioned, represented a period of great economic difficulty for Italy. In particular, the wage push led by the unions were much stronger than elsewhere, and produced lacerating effects on the national economic system which the "non-government" of economic policy was unable to avoid. The economic premises changed and the Italian ruling class, if not for a few "enlightened" economists and politicians, was not able to read them in due time. Alongside the serious economic emergency, the 1970s and early 1980s saw the explosion of the traumatic phenomenon of terrorism. The culmination of the episodes of violence was reached with the kidnapping and subsequent assassination of Aldo Moro, between March and May

1978, by the *Brigate Rosse*. Finally, the first part of the eighties opened with the assassinations of Roberto Peci, of the engineer Giovanni Taliercio and the kidnapping with massacre of the driver of the regional councillor of the Christian Democracy, Ciro Cirillo, marking a resumption of the phenomenon. In close connection with the terrorist emergency, there was the moral one. The collusion of Italian politics and the occupation of the State by the parties, reached levels never touched before during the Seventies and at the beginning of the Eighties. The most worrying aspect of political and party system's involution was the growth, parallel to the legal power, of a "new statehood". Of all the scandals, the major one was that of the Masonic Lodge *Propaganda 2*, which broke out in 1981.

The second chapter, also divided into three paragraphs, presents, at least as far as the first two, a biographical imprint. That's because it would not be possible to fully understand the meaning, the reasons and the direction of his governmental action without, firstly, having briefly analyzed the most significant stages of his life as well as the ideals and inspirational concepts that guided it. Giovanni Spadolini was, in fact, a complex figure whose personality, as well as the cultural references to which he constantly related during his multiform career, make it essential to provide a background of the one person who was together a "journalist, an historian and a statesman".

The third paragraph examines the innovative constitutional and institutional strategy adopted by Spadolini's first executive. Throughout the analysis of the President's parliamentary speeches, the legislative and non-legislative instruments, aimed at achieving the objective of greater political and governmental stability, are attentively deepened. Indeed, in order to keep parties' influence away from institutions, and thus recover a minimum of governability to the country, the first Spadolini government inaugurated a return to constitutional dictates' strategy. An attempt to find a solution for the problems that were faced by the Parliament, the Government and the parties. In the eyes of the Prime Minister, it was fundamental to restore the role, the autonomy and the political-institutional dialectic between Parliament and Government, while at the same time restoring the sense of responsibility of parties and social partners. A strategy that consisted of two instruments provided by the Charter: the motivated motion of confidence and the reform of the Prime Minister's Office. This latter measure was intended to provide a minimum of legal instruments so as to allow the executive to function correctly by intervening, especially, in the role of the Prime Minister.

Indeed, it consisted in a strengthening of the powers of direction and coordination of the Prime Minister.

The third chapter examines how, during the first government, Spadolini used the tools provided by his constitutional strategy to resolve the "four emergencies" that affected Italy: the moral emergency, the economic emergency, the civil emergency and the international emergency. The moral emergency had worsened as a result of the P2's scandal. The government's action subsequently took the form of two different acts: the first was the setup of a parliamentary committee of inquiry subsequently called the '*Anselmi Commission*'; the second one was intended to lay down rules for the implementation of Article 18, paragraph 2 of the Constitution (the one on secret associations), also dictating the dissolution of the P2. Finally, fundamental was the law "*manette agli evasori*". This measure aimed to limit tax evasion's phenomenon.

The economic emergency was fought through two channels: one concerned the definition of an inflation rate that had to be negotiated with the social partners, in order to defend the real wage; the other one concerned the rationalization of public spending through interventions aimed at relaunching investment spending and reduce those relating to social spending. Both these points presented a lowest common denominator in the will of the government to give a decisive impulse to the economic planning, which would balance the demands of the unions with the need for structural investment aimed at the technological modernization of Italy's economic production.

The terroristic emergency was, first of all, dealt with an attempt to reform the penal code. Although, the area where Spadolini succeeded the most was the offensive against the repentants. The main objective of the executive was to encourage the dissociation from the terrorist groups and to favour the social recovery of people who had collaborated with the judicial authority. To this end, the government enacted the law "*dei pentiti*" which provided incentives and protection to those who had dissociated themselves from the terrorist organizations.

The fourth chapter is structured in two paragraphs, which are chronologically organized: the first paragraph focuses on the political "atmosphere" that characterized Spadolini's first government. It highlights the other parties' behaviour towards the Spadolini "novelty" up to the outbreak of August 1982's crisis, which marked the fall of Spadolini's first executive. Spadolini's call for political responsibility in the institutional sphere, had

found the political parties unprepared, as they used to manage politics always far from any possible control of public opinion and, consequently, free from the responsibilities that their choices could have entailed. It was the political responsibility that Craxi and De Mita should have taken upon themselves in causing the executive to fall into such a critical historical phase for the country, which, therefore, initially led to desist from attempts to overturn the government. In the first paragraph the opportunity was, moreover, taken to highlight the institutional relationship between the Prime Minister and the Head of State Sandro Pertini, a key figure in the maintenance of the coalition government. Indeed, without the progressive consolidation of their institutional relation, it wouldn't be intelligible how many of Spadolini's initiatives and proposals were able, in that political situation, to materialize and assume such political weight.

The second paragraph, which is based on a deeper analysis of the first government's fall, also examines the Spadolini second executive's response. In particular, it must be said that the fall of the first Spadolini government was not only the clearest expression of the internal struggle between socialists and christian democrats. The competition for the leadership had other reasons, deeper and more complex. The most important was the institutional one. Introduced decisively at the centre of the political discourse by the first Spadolini government, the institutional issue had soon reawakened the political debate. After years of sterile discussions on how to make the parliamentary system governable, the issue had definitively entered into the discourses and proposals of the majority and non-majority parties. A contrast broke out between two currents of constitutional and institutional policy: on the one hand the "Great Reform", on the other the "Small Reform"; the first drawn by Bettino Craxi, the second one by Giovanni Spadolini. The response to the August's crisis was so a document regarding institutional issues, that is, a program divided into ten points equals to ten objectives to be pursued in order to make the Italian democratic system more efficient. It was the realistic and plausible response to the institutional node on which the government crisis had erupted. The "*decalogo istituzionale*"'s main objective was to regenerate the fundamental link between institutional policies and economic policies, the malfunctioning of which had caused many problems over time, particularly with regard to time and administrative effectiveness. The paragraph ends with the chronicle of the last days of the government, which fell in November 1982.

The fifth chapter, finally, presents a different imprint compared to the previous ones. After the purely "political-institutional" analysis of the executives' action, this chapter highlights the innovative aspects of Spadolini's experience in terms of communication and political message. That is done in order to shed light on why the Prime Minister has had so much popularity and consensus among Italian citizens at the time. A great popularity that Giovanni Spadolini gained also because, in a context of great distrust of the population towards the Italian political class, he was not a professional politician, he had not in fact followed the long *cursus honorum* that characterized the careers of the political class of the time. He was, first of all, an intellectual, a man of culture, a great historian and journalist.

The chapter also tries to implement a transposition as well as an actualization of that experience in the *post-Tangentopoli* framework, in order to identify a common thread between the innovative power of its presidency and the non-political responses to traditional politics from 1994 onwards. On this subject, the present work has been enriched by the important testimonies of Andrea Manzella, former senator and general secretary of the Prime Minister's office during the two Spadolini's governments, Luciana Sbarbati, founder of the "*Movimento Repubblicano Europeo*", former senator and former republican congressman and associate of Giovanni Spadolini, and Iperide Ippoliti, president of the *UIL Consiglio Nazionale Università/Ricerca/Afam* and associate of the Prime Minister Spadolini's press office during his mandate.

In conclusion, Spadolini's government, which began under the sign of critical emergency state, infused the institutions with a "scent of cleanliness" that was so essential to the political system as needed by the Italian people. That's not a foregone statement if it's taken into account the Italian political climate at the beginning of the 1980s. The conflict between socialists and christian democrats over seizing the power, made difficult and unstable the activity of the two executives, which were forced to work in that bottleneck created by the frontal clash between the two big parties. Yet, right in that bottleneck, the two governments succeeded.

The breath of newness transmitted by Spadolini, a personality with an immeasurable faith in the institutions and a high moral standing, raised from ashes a political system that showed disturbing levels of immorality and corruption after the P2 scandal, and so dosed it a not insignificant credibility. His effort helped to shed light on the obscure links between the

fundamental ganglia of the State and the dark centers of power, while at the same time reaffirming the sovereignty of the rule of law.

It would not be possible today, moreover, to deal with the issue of terrorism and its defeat by the Italian State, without taking into account the work of Spadolini. As shown by the effects of the legislative activity, terrorism was definitively eradicated thanks to the interventions of its executive, putting an end to one of the most tragic chapters in Republic's history.

The contribution in the economic field was also praiseworthy. The "non-government" of economic policy was, at least, partially reversed by the planning action of the two executives, who prepared a negotiating table with the social partners, as well as creating the instruments to keep the national requirements under control. Although this programming imprint will be largely abandoned by the successive governments, it is undeniable that it represented a decisive attempt by this executive to recover the reins of the economic variables.

Nevertheless, the greatest achievement of Spadolini's governmental experience is certainly that of having placed the institutional and governability theme at the centers of political debate. The return to the spirit and the letter of the Constitutional Charter, which characterized the two executives action, represented both the essential weapon for the maintenance of the contingent governmental stability, and also an attempt to bring the political forces back into their sphere of competence, recovering the sense of the institutions, trying to reduce the gap between the "formal Constitution" and the "material Constitution" that threatened the efficiency of the State. His last legacy, that "*decalogo*" that represented an opening for a second term, it represented much more than a "dream book". It constituted the institutional agenda of the decades to come.

Ultimately, this experience presents such "anomalies" that it cannot be considered in the same way as the many that followed during the troubled history of the Republic, but must necessarily find its rightful place among those governments that have left an indelible mark on Italy's political history.