

Crisi e governi di unità nazionale nella Storia d'Italia

INTRODUZIONE	3
1. I GOVERNI DEL CLN	5
1.1 L'Italia in guerra: nascita dei governi del Cln (1943).....	5
1.2 De Gasperi, il referendum costituzionale e l'Assemblea costituente.....	9
1.3 Politiche e riforme dei governi del Cln	11
a) la Costituzione	11
b) i Decreti Gullo	13
c) Togliatti e l'epurazione	15
d) la riforma economica di Scoccimarro	16
1.4 Dinamiche partitiche e fine dei governi del Cln	19
2. I GOVERNI DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE	22
2.1 La crisi economica e la proposta del compromesso (1970-1974).....	22
a) la crisi economica	22
b) nascita del terrorismo.....	23
c) Governi Andreotti, Rumor e la proposta del compromesso storico.....	25
2.2 Il referendum sul divorzio del 1974 ai governi di solidarietà nazionale.....	27
2.3 Il terrorismo e il caso Moro.....	30
2.4 Politiche e riforme dei governi di solidarietà nazionale	31
a) la lotta al terrorismo e la “linea della fermezza”.....	31
b) la salute	34
c) riforma edilizia.....	36
d) l'aborto.....	37
e) i referendum “mancati”.....	37
f) politica economica, estera e fine dei governi di solidarietà nazionale	38
3. GOVERNI MONTI E DRAGHI	41
3.1 Nascita del governo Monti.....	41
3.2 Politiche e riforme del Governo Monti	44
a) Decreto Salva Italia.....	44
b) Riforma del lavoro Fornero	45
c) Spending Review	45
d) Pareggio di bilancio e liberalizzazioni.....	45
3.3 Fine del governo Monti.....	46
3.4 Dal governo Monti al governo Draghi (2013-2019).....	47

3.5 Nascita del governo Draghi.....	48
3.6 Obiettivi e politiche del governo Draghi.....	50

INTRODUZIONE

Questa tesi esamina i casi nella storia di Italia in cui determinate condizioni politiche, sociali ed economiche hanno portato alla creazione di governi di unità nazionale, composti da partiti con visioni politiche molto diverse. Si propone inoltre di verificare se tali governi siano stati un utile strumento per affrontare le crisi sociali ed economiche, oppure se la loro intrinseca fragilità li abbia resi inadatti ad apportare le riforme necessarie e se per i partiti sia stato conveniente o meno prendervi parte.

L'elaborato si pone l'obiettivo, attraverso lo studio di avvenimenti storici, di evidenziare analogie e differenze con l'attualità, pur considerando l'unicità dei fenomeni politici e sociali propri di ogni epoca.

Con l'espressione governo di unità nazionale si intende quell'esecutivo che si regge sul sostegno della totalità (o quasi) delle forze politiche presenti in Parlamento. Questa caratteristica permette di superare la normale dialettica tra maggioranza e opposizione, tipica dei sistemi parlamentari.

Storicamente, governi con caratteristiche di questo tipo si sono formati per far fronte a situazioni di grave emergenza, quali guerra, crisi finanziarie e simili, che hanno determinato la necessità di un'assunzione di responsabilità da parte di tutte o quasi le forze politiche in campo.

All'interno dei sistemi parlamentari come quello italiano, infatti, il governo deve godere di una maggioranza in Parlamento per nascere e durare. In mancanza di un partito che riesca da solo ad ottenere la percentuale necessaria, devono essere attuati meccanismi e processi di negoziazione tra i partiti, finalizzati ad un accordo di governo.

L'Italia per decenni è stata caratterizzata da un sistema multipartitico, tradizionalmente da alcuni definito "pluralismo polarizzato", in cui è presente un numero di partiti superiore a cinque.¹

A partire dagli anni '90, tuttavia si è sviluppato un processo di modernizzazione che è stato successivamente definito come "multipartitismo segmentato", caratterizzato da una pluralità di partiti con bassa polarizzazione ideologica.² Sia a destra che a sinistra vi sono state continue scissioni di partiti, che hanno determinato uno svuotamento delle ali estreme a vantaggio di posizioni più moderate ed un conseguente rafforzamento del centro.³

Sotto questo profilo è importante rimarcare la differenza tra il governo di larghe intese o grande coalizione, che nasce per superare una situazione di stallo in parlamento e il governo di solidarietà o unità nazionale che invece può essere ritenuto necessario in momenti particolarmente difficili nella storia di uno Stato, come di fronte ad un'importante crisi economica o una grave minaccia terroristica, che richiede il temporaneo abbandono delle categorie di maggioranza e opposizione, al fine di realizzare uno scopo che sia comune ad entrambi gli schieramenti e che per ciò stesso nasce con un orizzonte temporale limitato.

¹ Giovanni Sartori, *Parties and Party System*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1976), p. 337

² Paolo Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia*, (Bologna, Il Mulino, 1988)

³ Peter Mair, *Party System Change*, (Oxford, Clarendon Press, 1997)

I governi che più si sono avvicinati a questa condizione sono stati quelli del Cln (1943-47), Andreotti III, IV (1976-79), Monti (2011-13), Draghi (2021- in corso).

In particolare:

a) Il governo De Gasperi (il primo governo repubblicano) godeva dell'appoggio in parlamento di tutti i partiti maggiori del Comitato di liberazione nazionale: Dc, Pci, Psiup e Pri. Si tratta comunque di un caso particolare, in quanto fu formato ancora in periodo di Assemblea costituente.

b) Il governo Andreotti III (luglio 1976 - gennaio 1978) fu un monocolore democristiano che si resse sulla formula della "non sfiducia", poiché appoggiato con l'astensione del Pci, del Psi, del Psdi, del Pri e del Pli e dunque solo impropriamente può definirsi "governo di unità nazionale". Il governo Andreotti IV (16 marzo 1978-20 marzo 1979), che nacque nelle ore del rapimento Moro, fu il primo governo, dopo trent'anni, ad ottenere la fiducia esplicita del Partito comunista italiano, oltre a quello di socialisti, socialdemocratici, repubblicani e ovviamente democristiani: per la prima volta dal 1947 i comunisti entrarono in una maggioranza di governo, anche se non nell'esecutivo.

Tale sostegno valse a quel governo circa l'85% di parlamentari favorevoli alla fiducia. All'opposizione rimasero i liberali, il Movimento sociale italiano e i parlamentari a sinistra del Pci.

c) Il governo guidato da Mario Monti (16 novembre 2011-28 aprile 2013), sull'onda della crisi finanziaria che aveva destabilizzato il debito pubblico italiano, ottenne la fiducia da quasi il 90% dei parlamentari appartenenti alle forze politiche principali: Pdl, Pd, Udc, Fli, Api, Mpa e anche Idv (fino all'uscita dalla maggioranza nel dicembre 2011). L'unico partito che rimase all'opposizione fu la Lega Nord. Nonostante la compagine ministeriale fosse composta da cosiddetti tecnici, nei sistemi parlamentari la maggioranza su cui si reggono i governi in parlamento è necessariamente politica.

d) Il governo Draghi (13 febbraio 2021 – in corso) è nato in un periodo storico eccezionale, caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, ed ha ottenuto la fiducia da parte della quasi totalità dei parlamentari, con la sola eccezione di Fdi.

1. I GOVERNI DEL CLN

1.1 L'Italia in guerra: nascita dei governi del CLN

Il 10 luglio 1943 l'esercito Alleato sbarcò in Sicilia. Il regime fascista, profondamente compromesso dall'andamento disastroso della guerra, non seppe reggere il colpo e cominciò a sgretolarsi. Mussolini fu prima sfiduciato nella riunione del Gran Consiglio del fascismo del 24 luglio '43, e il giorno seguente fu destituito e fatto arrestare dal re Vittorio Emanuele III. Con questo "golpe preventivo" Vittorio Emanuele cercava di riottenere credibilità agli occhi degli Alleati, riuscendo nel compito di rovesciare il fascismo attraverso un colpo di Stato dall'alto, anticipando qualsiasi ipotesi di rivolta popolare. Per sostituire Mussolini fu incaricato il maresciallo Pietro Badoglio.

Il periodo confuso e drammatico che va dal 25 luglio all'8 settembre è conosciuto come i "quarantacinque giorni". Questo periodo cominciò con manifestazioni popolari e assalti ai simboli fascisti, a cui il governo rispose con una repressione brutale.

L'8 settembre 1943 Badoglio annunciò, attraverso un comunicato radio, la firma dell'armistizio. Gli ordini dettati alle forze armate italiane furono quelli di cessare le ostilità contro gli Alleati e "respingere eventuali attacchi di qualsiasi provenienza". Il ritardo, la poca chiarezza e organizzazione costarono le vite di mezzo milione di soldati, uccisi o deportati dai nazisti.

Il re riuscì a fuggire e a raggiungere Brindisi. L'Italia era spaccata in due, a sud di Napoli vi erano gli Alleati e il re, a nord i tedeschi, che il 12 settembre riuscirono a liberare Mussolini dalla prigionia sul Gran Sasso e a creare lo stato fantoccio della Repubblica di Salò.

Il 9 settembre i principali partiti antifascisti si riunirono in clandestinità a Roma e formarono il Comitato di liberazione nazionale (Cln). Come scrisse Ivanoe Bonomi nel *Diario di un anno*: "Scoccimarro e Amendola rappresentavano i comunisti; Nenni e Romita i socialisti, La Malfa e Fenoaltea il Partito d'azione, Luini i democratici del lavoro, De Gasperi i democratici cristiani, Casati i liberali. Io presiedo l'adunanza."⁴

I partiti appena menzionati furono abili ad inserirsi nel vuoto istituzionale, lasciato dalle distruzioni della guerra e dalla fuga del re, così da legittimarsi come rappresentanti della nuova Italia democratica. In questi primi mesi, sebbene divisi su come comportarsi con l'istituzione monarchica, i partiti antifascisti riuscirono a mantenere una precaria unità di azione⁵.

Nel gennaio 1944 il Cln aveva rafforzato i rapporti con la Resistenza nel Nord Italia, formando il Clnai (Comitato di liberazione nazionale Alta Italia), composto da Parri, Pertini, Longo, Pajetta. La direzione politica della Resistenza fu assunta dai comitati di liberazione nazionale regionali, i quali,

⁴ Ivanoe Bonomi, *Diario di un anno*. (Milano, Garzanti, 1947)

⁵ Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, (Torino, Einaudi, 2006), p. 14

sottostando al Clnai, oltre a porsi il compito di guidare la lotta delle bande partigiane contro il nemico comune, riflettevano anche le divergenze delle loro varie correnti in materia di strategia politica⁶.

Dal punto di vista sociale, la Resistenza abbracciò tutte le classi, ma era composta in particolar modo da elementi popolari. Le Brigate “Garibaldi”, comuniste, erano le più forti e numerose, affiancate dalle Brigate “Giustizia e Libertà” del Partito d’Azione, e le meno numerose Brigate “Matteotti” socialiste e le Brigate “Del Popolo” democristiane.

Una richiesta di abdicazione a Vittorio Emanuele III arrivò dal congresso del Cln tenuto a Bari il 28 e 29 gennaio, ma il Re, forte del sostegno di Churchill rifiutò, lasciando il comitato diviso.

Il 27 marzo Palmiro Togliatti tornò in Italia dopo 18 anni di esilio in Russia, dove era diventato un dirigente del Comintern. Togliatti convinse i membri del suo partito, e in seguito anche socialisti e azionisti, a cooperare e a mettere da parte la pregiudiziale antimonarchica, per dare la priorità alla lotta contro i regimi nazifascisti. L’abbandono della pregiudiziale monarchica e la decisione di entrare nel governo Badoglio, mettendo da parte momentaneamente la rivoluzione sociale, è chiamato svolta di Salerno. Come disse esplicitamente nelle istruzioni al partito del giugno 1944: “L’insurrezione che noi vogliamo non ha lo scopo di imporre trasformazioni sociali o politiche in senso socialista o comunista, ma ha come scopo la liberazione nazionale e la distruzione del fascismo. Tutti gli altri problemi saranno risolti dal popolo, domani, attraverso una libera consultazione popolare e l’elezione di un’Assemblea Costituente”.⁷

I punti cardinali della strategia comunista erano il raggiungimento dell’Unità nazionale, la democrazia progressiva e una durevole coalizione dei partiti di massa. Con il termine “democrazia progressiva” si intende la transizione a una forma di Stato che consentisse alle masse popolari di partecipare alla vita e alla gestione del paese, in modo più attivo e diretto di quanto non succedesse nelle normali democrazie parlamentari⁸.

Il 12 aprile Vittorio Emanuele III, convinto dagli Alleati, attraverso la radio comunicò alla nazione che il giorno della liberazione di Roma si sarebbe ritirato a vita privata (ma non avrebbe abdicato), nominando suo figlio Umberto Luogotenente del Regno. Così dopo la svolta di Salerno, il 22 aprile 1944, i rappresentanti del Cln, eccetto quelli del Partito d’Azione, entrarono nel secondo governo Badoglio e giurarono fedeltà al Re. Entrando nel governo Badoglio, i partiti furono contestati da molti partigiani impegnati nella Resistenza, poiché sembrava una mera affermazione di continuità istituzionale. Invece la partecipazione al governo contribuì molto più ad una ulteriore legittimazione dei partiti del Cln piuttosto che della monarchia.

Il 4 giugno 1944 gli Alleati entrarono a Roma. Il Cln forzò Umberto a sostituire Badoglio con Ivanoe Bonomi, suscitando la forte contrarietà di Churchill, e a formare un governo composto da Croce per i

⁶ Massimo Salvadori, *Storia d’Italia*, (Torino, Einaudi, 2018), p. 308

⁷ P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 52

⁸ *Ibid.* p. 53

liberali, De Gasperi per i democristiani, Saragat per i socialisti, Togliatti per i comunisti, Cianca per gli azionisti.

I tedeschi però si erano ben trincerati dietro la linea gotica, dove le due grosse offensive alleate fallirono. A fine agosto 1944 tutte le speranze di una imminente liberazione dell'Italia settentrionale svanirono.

Un problema importante era quello dei rapporti tra il Clnai, il governo del Sud e gli Alleati. La costituzione di un esercito partigiano, dominato da un'ideologia di sinistra, rappresentava infatti una esplicita minaccia all'egemonia conservatrice che i britannici intendevano esercitare sull'intero processo di liberazione. In particolare, gli inglesi volevano evitare di ripetere l'esperienza jugoslava o greca: in Jugoslavia alla fine del '44 avevano perso la capacità di influenzare politicamente il leader comunista Tito, in Grecia dovettero intervenire militarmente per appoggiare i monarchici e costringere alla resa i comunisti.⁹

Nell'agosto '44 il generale Alexander, comandante in capo delle forze alleate, annunciò che non bisognava attendersi un'ulteriore offensiva fino alla primavera e che fino a quel momento i partigiani avrebbero fatto meglio a nascondersi e a limitarsi a piccoli atti di sabotaggio.

Lo storico Ginsborg ammette che ci sono diverse interpretazioni di questo messaggio: la prima e la più plausibile per lo storico, è di carattere militare; Alexander sottovalutò l'impatto psicologico del suo annuncio sui partigiani e sui loro nemici, ma disse la verità, poiché l'inverno rendeva più difficili le offensive e l'apertura del fronte occidentale in Francia aveva diminuito l'arrivo di rinforzi. L'altra interpretazione è quella secondo cui gli inglesi, avendo visto come i sovietici avevano permesso che l'insurrezione di Varsavia venisse annientata dai nazisti, avrebbero lasciato che la Resistenza venisse liquidata, in modo da non doversi più preoccupare di un movimento di massa di sinistra nel Nord.¹⁰

Fu un duro colpo per la Resistenza nell'Italia settentrionale, il quale continuò una strenua guerriglia, ma dovette subire una forte repressione da parte delle truppe nazifasciste nel rigido inverno del '44.

Ed è in questa aspra lotta per la sopravvivenza che nel novembre 1944 una delegazione del Clnai si recò a Roma per ottenere dagli Alleati riconoscimento e aiuto. L'incontro culminò con i Protocolli di Roma: la resistenza accettò di obbedire alle forze alleate, consegnare le armi a guerra finita ed altre dure condizioni, ma in cambio ricevette aiuti economici e supporto bellico.

Alla firma dei Protocolli di Roma coincise una crisi di governo: Bonomi si dimise il 26 novembre, con il chiaro intento di ritornare al potere rafforzando gli elementi moderati del suo governo. Ma il dettaglio di consegnare le dimissioni al principe Umberto e non al Cln generò sdegno fra i socialisti e gli azionisti, i quali si rifiutarono di prendere parte al governo. Il 7 dicembre '44 si formò il secondo governo Bonomi, con Togliatti come vicepresidente e De Gasperi ministro degli Esteri, il quale rimase in carica fino alla

⁹ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006

¹⁰ *ibid.* p. 71

liberazione, avvenuta nella primavera del 1945. Infatti, il 26 aprile Genova e Milano insorsero, ed entro il 1° maggio tutta l'Italia venne liberata.

L'Italia però si trovò ad affrontare un difficilissimo dopoguerra. La produzione era scesa a meno di un terzo di quella dell'anteguerra, l'agricoltura presentava danni incalcolabili, i quali rendevano drammatici gli approvvigionamenti alimentari, l'inflazione aveva raggiunto ritmi paurosi: tra il '39 e il '45 i prezzi erano cresciuti di 18 volte, polverizzando i risparmi e ridimensionando drasticamente i salari reali¹¹.

¹¹ Giovanni Sabbatucci, Vittorio Vidotto, *Storia contemporanea*, (Torino, Einaudi, 2006), p. 259

1.2 De Gasperi, il referendum e l'Assemblea costituente

Nell'immediato dopoguerra i partiti politici vivevano una situazione di attesa, e guardavano alle prime elezioni per poter valutare i rispettivi rapporti di forza.

Il ruolo della Dc nel periodo dal 1943-1945 fu certamente secondario, in quanto ebbe una piccola parte nella Resistenza e spesso una presenza solo simbolica all'interno del Cln. Il gruppo fondatore della Dc era formato da pochi dirigenti del vecchio Partito popolare, cattolici antifascisti e giovani militanti dell'Associazione laureati cattolici in cui militavano Aldo Moro e Giulio Andreotti. Alcide De Gasperi, ultimo segretario del Ppi che nel 1943 aveva 62 anni, fu nominato segretario della Dc.

Ma fu proprio in questo periodo che la Dc iniziò la sua trasformazione da forza minore a partito di massa che guadagnò l'egemonia politica dei primi decenni della Repubblica. Ciò fu possibile grazie all'appoggio della Santa Sede dell'estate '44 e a quello fornito da varie organizzazioni fiancheggiatrici, create con lo scopo di radicare il nuovo partito nella società italiana: la Coldiretti, associazione cattolica dei coltivatori, aveva 349 sezioni alla fine del '44, circa 3000 un anno dopo.¹²

Durante la lotta di liberazione De Gasperi vide i vantaggi e la necessità di una cooperazione con i comunisti, ma considerò sempre questa collaborazione come un rapporto innaturale, e non un'alleanza duratura. È argomento di dibattito il punto di vista di Togliatti riguardo la cooperazione con la Dc: alcuni storici ritengono che anche lui la considerasse come un'alleanza temporanea, altri invece affermano che egli avrebbe preferito attuare un programma riformatore più duraturo insieme ai democristiani.

Nel giugno 1945 Ferruccio Parri, membro del Partito d'Azione e della Resistenza, divenne presidente del Consiglio. Sebbene in un primo tempo si sperasse che la Resistenza avesse raggiunto il potere, si iniziarono a formare due schieramenti contrapposti, uno raccolto attorno alla Dc e agli Stati Uniti, l'altro ai comunisti e all'Unione sovietica.

Tra i comunisti era largamente condiviso il desiderio di un mutamento nei rapporti di forza tra capitale e lavoro. I comunisti continuavano a sostenere che la rivoluzione fosse impossibile, a causa della presenza delle truppe alleate fino al '47, ma speravano che, perdurando l'alleanza del tempo di guerra tra i Pci, Psiup, Dc, sarebbe stato possibile attuare un vasto programma di riforme. Scoccimarro spiegò nell'aprile 45 che la "democrazia progressiva" si sarebbe potuta ottenere grazie ad un'alleanza di forze sociali che doveva comprendere, accanto alla classe operaia, i ceti medi e una parte della borghesia. Tuttavia, l'aspirazione della Resistenza a una forma di democrazia più diretta e socialmente giusta, condivisa da socialisti, comunisti e azionisti non venne mai realizzata.

Il governo di Ferruccio Parri durò da giugno a novembre 1945. Nel novembre '45 i liberali decisero di ritirarsi dal governo, appoggiati da De Gasperi. All'atto delle sue dimissioni il leader azionista pronunciò un duro discorso in relazione a quella che avvertiva come una pericolosa involuzione in atto rispetto agli

¹² P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 63

ideali di rinnovamento che avevano animato le forze più progressiste della Resistenza, spingendosi a dire che la situazione si configurava come “prefascismo”.¹³

Il 10 dicembre 1945 De Gasperi divenne presidente del consiglio, con Nenni come vicepresidente e Togliatti ministro di Grazia e Giustizia. De Gasperi si ostinò affinché la questione istituzionale tra Monarchia e Repubblica venisse decisa da un referendum invece che dall’Assemblea costituente. Lo scopo di De Gasperi era quello di nascondere la divisione esistente tra l’elettorato Dc, in gran parte monarchico, e i quadri del partito, prevalentemente repubblicani¹⁴.

Il 2 giugno ‘46 gli italiani andarono liberi alle urne dopo oltre vent’anni. Poco prima, al fine di salvare la propria dinastia, Vittorio Emanuele III abdicò in favore del figlio Umberto. Con il 54,2% dei voti contro il 45,8%, l’Italia divenne una Repubblica.

L’altro aspetto del voto del 2 giugno, era il voto per l’Assemblea Costituente. La Dc si dimostrò il primo partito con il 35% e 207 seggi, seguivano i socialisti con il 20% e 115 seggi e i comunisti con il 19% e 104 seggi. Tra i partiti minori gli azionisti ottennero l’1,5% e 7 deputati, i repubblicani tornarono alla ribalta con il 4% e 24 deputati. Preoccupante fu il risultato del Fronte dell’Uomo Qualunque, il quale ottenne 30 deputati.

I risultati furono deludenti per i comunisti. Essi avevano previsto di diventare il primo partito della sinistra e di ottenere insieme ai socialisti più di metà dei seggi, ma nessuno di questi risultati fu raggiunto.

Il 15 luglio 1946 De Gasperi formò il suo secondo governo di coalizione, appoggiato dal Pci, dal Psiup e dal Pr, utilizzando la vittoria elettorale per rafforzare la presenza democristiana nel governo ed escludere azionisti e liberali; comunisti e socialisti ebbero un numero inferiore di ministeri (Gullo fu sostituito all’Agricoltura dal democristiano Segni). Il 28 luglio, su proposta di Togliatti, venne eletto dall’Assemblea costituente Presidente provvisorio della Repubblica il liberale indipendente napoletano Enrico De Nicola.

¹³ M. Salvadori, *Storia d’Italia*, Torino, 2018, p. 321

¹⁴ P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 119

1.3 Politiche e riforme dei governi del CLN

a) La Costituzione

L'Assemblea costituente si dedicò alla stesura della Costituzione della Repubblica dal 24 giugno 1946 al 22 dicembre 1947, e concluse il suo lavoro con l'approvazione a larghissima maggioranza del testo costituzionale e la sua entrata in vigore dal 1° gennaio 1948.

A comporla tra le personalità più importanti vi furono il liberale Einaudi; i democristiani Dosetti, La Pira, Leone, Moro; i comunisti Togliatti, Amendola, Di Vittorio; i socialisti Pertini, Lussu, Lombardi¹⁵.

Il regime Parlamentare venne organizzato secondo il principio bicamerale. Le elezioni per la camera, indette ogni cinque anni, avvengono con il sistema proporzionale, mentre tutti i candidati sono raggruppati in un insieme di liste plurinominali. Per il Senato le elezioni avvengono su base regionale, per il tramite di un sistema proporzionale a collegi uninominali.

Una critica mossa al testo costituzionale è che simile sistema ha il vantaggio di salvaguardare le minoranze e rappresentare l'opinione pubblica, ma come diverrà sempre più chiaro nella storia della Repubblica, esso incoraggia la dispersione dei voti e la formazione di deboli e instabili governi di coalizione¹⁶.

Il Presidente della Repubblica veniva eletto, a scrutinio segreto, con la maggioranza di due terzi e dopo il terzo scrutinio dalla maggioranza assoluta, dalle camere in seduta congiunta, con la partecipazione di delegati delle regioni, per la durata di sette anni. A lui erano conferiti la facoltà di inviare messaggi alle camere, nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri su proposta di questo, indire referendum e nuove elezioni, tenere il comando delle forze armate.

Compito del Presidente del Consiglio dei ministri è guidare la politica del governo e mantenere "l'unità di indirizzo politico e amministrativo".

La magistratura veniva riconosciuta come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere e il suo governo affidato al Consiglio Superiore della magistratura (Csm), presieduto dal Presidente della Repubblica. I magistrati erano resi inamovibili.

La Costituzione rappresentò un compromesso equilibrato, nonostante il contemporaneo radicalizzarsi della lotta politica. La discussione e l'approvazione si svolsero in due congiunture politiche diverse: la prima segnata dalla collaborazione governativa tra i partiti di sinistra e la Dc; la seconda dall'avvenuta esclusione dei primi dal quarto governo De Gasperi. Nonostante le contrapposizioni, prevalse infine la volontà di accettare gli inevitabili compromessi anche dopo l'esclusione¹⁷.

I principi liberali ivi affermati, i "diritti dell'uomo", le libertà politiche e civili, la sovranità popolare, la divisione dei poteri trovarono il loro completamento dei "diritti sociali", i quali indicano il peso acquistato

¹⁵ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Torino, 2018, p. 330

¹⁶ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 131

¹⁷ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Torino, 2018, p. 331

dalle masse lavoratrici. Sono presenti disposizioni a tutela dei lavoratori, diritto di sciopero ed il diritto a una retribuzione “atta ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”.¹⁸

Di particolare importanza è l’enunciazione della possibilità di procedere a nazionalizzazioni e di porre limiti alla tutela della proprietà privata qualora lo richiedesse il benessere della società nel suo complesso. Si giungeva a contemplare l’eventualità di esproprio dietro indennizzo “per motivi di interesse generale”.

Una innovazione importante introdotta dalla Costituzione fu l’istituzione delle Regioni, accanto alle province e ai comuni. Per contrastare il vecchio accentramento burocratico, le Regioni, rette da Consigli e dotate di loro statuti, erano chiamate a esercitare poteri legislativi, oltre che amministrativi, all’interno del loro territorio e limitatamente a determinate aree di competenza¹⁹.

Lo scontro più clamoroso si verificò nel marzo ’47 quando si discusse la proposta democristiana di inserire l’articolo 7 in cui si stabiliva che i rapporti tra stato e chiesa erano regolati dal concordato stipulato nel 1929 tra la Santa Sede e il regime fascista²⁰. Nonostante sembrasse che la richiesta sarebbe stata respinta, Togliatti annunciò il voto favorevole del Pci, motivando la sua scelta con la volontà di rispettare il sentimento religioso della popolazione italiana e di non creare fratture tra le masse. L’articolo 7 fu così approvato, nonostante l’opposizione dei socialisti e degli altri partiti laici. L’articolo sancì l’esistenza di una sfera di rapporti nello stesso territorio nazionale sottratta alla competenza dello Stato e di privilegi economici e tributari che ancora oggi la Chiesa cattolica detiene. Ciò aveva una chiara impronta illiberale rispetto alle altre confessioni, le quali venivano proclamate “libere e uguali” dall’art. 8 ma erano tenute a regolare i loro rapporti con lo stato “sulla base di intese con le relative rappresentanze”.²¹

Alla Costituzione fu dato un carattere rigido, in quanto venne stabilito che “le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera nella seconda votazione”. Queste leggi, a meno che non fossero state approvate nella seconda votazione delle camere con una maggioranza dei due terzi, potevano essere sottoposte a referendum popolare su richiesta di un quinto dei membri di una delle Camere o 5000 elettori o cinque consigli regionali, salvo in materia tributaria, di bilancio, di amnistia o indulto e di ratifica dei trattati internazionali.

Una volta varata, la Costituzione rimase per molti anni disattesa, con riferimento a molte innovazioni fondamentali, come l’insediamento della Corte costituzionale che è avvenuto nel 1956 e quello del Consiglio Superiore della Magistratura nel 1957, mentre l’entrata in vigore delle Regioni è avvenuta solo nel 1970, poiché incontrò la tenace opposizione delle forze moderate, timorose che i governi delle “regioni rosse” potessero mettere in dubbio l’autorità centrale.²²

¹⁸ *ibid.* p. 332

¹⁹ *ibid.* p. 334

²⁰ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Roma, 2018, p. 269

²¹ M. Salvadori, *Storia d’Italia*, Torino, 2018, p. 335

²² *ibid.* p. 337

Il varo della Costituzione repubblicana fu l'ultima manifestazione significativa della collaborazione delle forze antifasciste.

b) Decreti Gullo

A partire dal luglio 1944 il ministro comunista dell'Agricoltura, Fausto Gullo cercò con una serie di decreti di spezzare l'equilibrio esistente nei rapporti di produzione del Meridione rurale. Fin dall'inizio consapevole della delicatezza del compito, Gullo era convinto della necessità di un intervento legislativo urgente nel settore dell'agricoltura, che avrebbe avuto un duplice scopo: dare una risposta immediata alla problematica situazione alimentare e occupazionale, e alle conseguenti agitazioni nell'Italia Meridionale, e avviare un nuovo rapporto, orizzontale piuttosto che verticale, tra lo Stato e le masse contadine. Il ministro avviò proposte di revisione dei vigenti patti agrari e di gestione cooperativistica delle terre incolte o insufficientemente coltivate.²³

La legislazione Gullo è molto complessa, ma i suoi aspetti possono essere riassunti attraverso i seguenti punti:

- riforma dei patti agrari, in modo da garantire ai contadini almeno il 50% della produzione
- permesso di occupazione di terreni incolti o mal coltivati rilasciato alle cooperative agricole di produzione
- indennità ai contadini per incoraggiarli a consegnare i loro prodotti ai magazzini statali, chiamati *granai del popolo*²⁴.

Secondo Gullo le cooperative e i sindacati erano lo strumento migliore per aumentare la produzione nazionale e soddisfare le impellenti esigenze dei contadini. Riguardo alla concessione di terreni di proprietà privata, che risultavano incolti o insufficientemente coltivati, in favore di cooperative contadine o associazioni sindacali, Gullo disse: "un simile provvedimento non può essere considerato lesivo del diritto di proprietà in quanto i rispettivi titolari, non avendo reso produttive le terre, non hanno adempiuto al dovere ad essi derivante dalla stessa condizione di proprietari e si sono perciò rivelati indegni di una rigorosa tutela... La terra viene concessa non ai singoli agricoltori, ma ad aggregati che danno affidamento che alla lavorazione della terra saranno rivolti una maggiore capacità tecnica e un più efficace impiego di mezzi".²⁵

Va notato che al proprietario è assicurata in compenso una congrua indennità e che la concessione viene disposta a seguito di ponderato esame di una commissione tecnica e che l'inadempimento degli obblighi fissati importa la decadenza²⁶.

²³ Emanuele Bernardi, *Il primo governo Bonomi e gli angloamericani: i decreti Gullo dell'ottobre '44*, (Milano, Fondazione Istituto Gramsci, 2002), p. 1110

²⁴ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 77

²⁵ E. Bernardi, *Il primo governo Bonomi e gli angloamericani*, Milano, 2002, p. 1115

²⁶ *Ibid.*

Lo scopo della legislazione Gullo era quella di mobilitare i contadini meridionali e incoraggiarli all'azione collettiva, superando l'isolamento tipico delle rivolte contadine precedenti. La mobilitazione che ebbe luogo sull'ondata dei decreti Gullo fu la più estesa che si fosse mai vista nelle zone meridionali del latifondo. Era una protesta destinata a durare per oltre tre anni, un periodo in cui i partiti di sinistra riuscirono a stabilire con i contadini del Sud un legame più profondo di quanto avessero mai avuto²⁷.

Molti furono i nemici dei decreti Gullo: i proprietari terrieri mostrarono di essere pronti a combatterli con ogni mezzo, anche con i proiettili della mafia.

Infatti, la situazione dell'Italia Meridionale era molto complessa, soprattutto in Sicilia. Già nel 1943 nell'isola era nato il Movimento per l'indipendenza siciliana (Mis), fondato da Andrea Finocchiaro Aprile e appoggiato dai conservatori, dalla mafia e in un primo momento anche dagli Alleati, e nel '44 si era dotato di un braccio armato, l'Esercito volontario per l'indipendenza siciliana. Quando però nel settembre '45 inviarono un documento con le loro richieste separatiste, il governo centrale rispose con fermezza, arrestò Finocchiaro Aprile, mentre l'esercito provvide a reprimere i gruppi armati separatisti.²⁸

La Dc fu capace a conquistare, nel lungo periodo, l'egemonia politica della Sicilia, grazie al lavoro di Salvatore Aldisio, abile a staccare dal separatismo mafiosi e proprietari terrieri, gettando così le basi per la supremazia democristiana.²⁹

Il 19 ottobre '44 a Palermo l'esercito aprì il fuoco sulla folla di operai in sciopero, facendo trenta vittime e centocinquanta feriti.

Le agitazioni contadine per assicurare l'attuazione dei decreti Gullo raggiunsero il culmine nell'autunno '46. Il 1° maggio 1947 nella provincia di Palermo circa 1500 contadini si riunirono per celebrare la Festa del Lavoro e i progressi del Blocco del Popolo nelle elezioni regionali. Improvvisamente una mitragliatrice aprì il fuoco sulla folla. Responsabile di tale atto fu il famoso bandito Salvatore Giuliano per conto della mafia e dei proprietari terrieri³⁰.

L'ostilità dei liberali e dei democristiani, oltre a quella dei proprietari terrieri e della mafia, fu la causa principale del fallimento della riforma. La modifica essenziale fatta dalla Dc e dal Pli è stata che le commissioni locali, che dovevano decidere sulla legittimità delle occupazioni delle terre, fossero composte dal presidente della Corte d'Appello, un rappresentante dei proprietari e uno dei contadini, così da formare una maggioranza preconstituita contraria ai contadini. Le richieste contadine accolte dalle autorità locali furono 987 e riguardavano 86 mila ettari di terra; quelle respinte furono 3822 per più di 820 mila ettari³¹.

Anche il comportamento ambiguo del Pci è complice della mancata attuazione dei decreti Gullo. Togliatti, sebbene accolse con favore i decreti, riteneva più importante l'alleanza al governo con la Dc,

²⁷ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 79

²⁸ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Torino, 2018, p. 320

²⁹ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 76

³⁰ *ibid.* p. 81

³¹ *ibid.* p. 140

come dettato dalla svolta di Salerno. Quando il movimento cominciò a discutere sul diritto di proprietà la dirigenza comunista tolse il suo appoggio alla riforma.

In conclusione, molti punti del decreto Gullo non ebbero mai applicazione pratica, altri invece ebbero successo, ma solo localmente e temporaneamente.

c) Togliatti e l'epurazione

La vicenda dell'epurazione, che iniziò già dal dicembre '43, fu caratterizzata essenzialmente, come ha sostenuto Guido Melis, da una fase iniziale "ascendente" (tra l'estate '44 e la primavera '45) e da una seconda fase "discendente", iniziata con la crisi del governo Parri e la sostituzione con l'esecutivo di De Gasperi, e terminata con l'amnistia di Togliatti del 1946³².

Se da un lato chi aveva combattuto nella Resistenza chiedeva una punizione per i membri del partito fascista, dall'altro epurare l'amministrazione dai fascisti significava chiuderla, dal momento che la tessera del partito fascista era stata obbligatoria per tutti i funzionari statali³³.

La normativa prevedeva sanzioni penali per i casi più gravi, negli altri si faceva ricorso specialmente allo strumento della dispensa del servizio. La dispensa del servizio fu stabilita per chi avesse partecipato "attivamente alla vita politica del fascismo", dimostrandosi, anche con manifestazioni "ripetute di apologia fascista", indegno di servire lo Stato; nonché per chi avesse collaborato con il governo repubblicano dopo l'8 settembre³⁴. Si decise, da parte degli organi dell'epurazione, che sarebbero state punite soprattutto "quelle forme intenzionali, proprie delle persone colte e mature, quali la diffusione delle leggi razziali [...] e in genere tutto ciò che dimostra l'intenzione di asservire alla tirannide la scienza, l'arte e la vita sociale", tenendo conto del ruolo gerarchico degli individui³⁵. Circa 400 magistrati furono sottoposti a procedimento di epurazione, su un complesso più ampio di 1000 casi esaminati: ciò equivaleva a circa il 10% dell'intero corpo giudiziario. Inoltre, gli scritti dei magistrati venivano maggiormente sanzionati rispetto alle loro sentenze, a causa della loro più facile reperibilità, il che scatenò una vera e propria caccia agli scritti più compromettenti.

Soprattutto per gli alti gradi dell'alta magistratura, non si può parlare di una severa repressione, infatti la Commissione interpretava le norme restrittivamente, e si cominciò a prendere in considerazione l'ipotesi che l'azione fosse svolta in un'atmosfera di incertezza e intimidazione e pericoli che attenuavano la responsabilità di quanti non ebbero il coraggio di opporsi alle autorità fasciste³⁶. L'epurazione dai fascisti

³² Antonella Meniconi, *La magistratura nella Storia Costituzionale repubblicana*, Nomos l'attualità del diritto, 2017, p. 2

³³ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 120

³⁴ A. Meniconi, *La magistratura nella Storia Costituzionale repubblicana*, Nomos l'attualità del diritto, 2017, p. 2

³⁵ *Ibid.* p. 3

³⁶ *Ibid.* p.4

produsse in Italia una grande quantità di pratiche ma pochissime condanne³⁷. Infatti, nella fase “discendente” fu emanato un insieme di norme che limitarono il processo di epurazione, fino al giugno 1946, quando Togliatti promulgò un’amnistia per i reati comuni, politici e militari.

Nel 1948 norme per “l’estinzione dei giudizi di epurazione e per la revisione dei provvedimenti già adottati” archiviarono il processo di defascistizzazione della pubblica amministrazione e della magistratura. Numerosi ex fascisti imprigionati e in attesa di processo, anche imputati di gravi delitti, vennero messi in libertà, ma vi fu anche la revisione di gran parte dei processi a loro carico già conclusi con condanne. Tuttavia, un’epurazione vi fu, quella dei ministri democristiani contro i partigiani e gli antifascisti entrati nell’amministrazione statale subito dopo l’insurrezione nazionale³⁸.

Tra il 1945 e il 1947, comunisti e socialisti mostrarono scarso interesse riguardo la riforma del potere centrale e della magistratura. Nonostante il ministro della Giustizia fosse Togliatti, nessuno degli enti semi-indipendenti creati dal fascismo per intervenire nell’assistenza sociale e nell’economia fu sottoposto a una riforma.

d) Riforma economica di Scoccimarro

Nell’agosto 1945 il ministro delle Finanze era il comunista Mauro Scoccimarro, ma il ministero del Tesoro, dove risiedeva il potere reale, rimaneva fermamente in mani liberali o democristiane³⁹.

La presenza al governo dei partiti di sinistra non diede loro un controllo sull’andamento dell’economia⁴⁰. La mancanza di una reale alternativa nel campo della politica economica dei comunisti e dei socialisti si risolse in una sostanziale subordinazione al liberismo degli imprenditori: si assistette in quegli anni a un processo di ricostruzione gestito dal settore privato ed egemonizzato da una ristretta cerchia di compagnie che controllavano gran parte della ricchezza e della produzione industriale del paese.

Il progetto di riforma di Scoccimarro prevedeva la sostituzione di una lira nuova con cento vecchie lire e con lo scopo di colpire il processo inflattivo. Inoltre, pensò di limitare la circolazione attraverso una tassa sulla ricchezza, che sarebbe dovuta entrare in funzione nel momento del cambio, e di inserire una nuova imposta generale straordinaria sulla ricchezza. In questo modo l’inflazione avrebbe frenato e il governo avrebbe potuto tassare gli strati più ricchi del paese per finanziare la ricostruzione. La riforma però fallì a causa della decisa ostilità di Einaudi, al tempo governatore della Banca d’Italia e del Ministro del Tesoro Corbino.⁴¹

³⁷ *Ibid.* p. 6

³⁸ P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 121

³⁹ *Ibid.* p. 123

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ M. Salvadori, *Storia d’Italia*, Torino, 2018, p. 321

I liberali e i democristiani ostacolarono questa riforma in ogni momento: bloccarono la proposta nel Consiglio dei ministri, e addirittura fecero sparire le matrici con cui si dovevano stampare le nuove banconote⁴².

Importante, sebbene ovviamente non imparziale, è l'intervento dell'onorevole Scoccimarro nella seduta dell'Assemblea costituente di mercoledì 12 febbraio 1947, poco dopo essere stato sostituito al Ministero delle Finanze:

“Se prendete il bilancio nel suo complesso, trovate che la maggiore entrata viene dalle imposte indirette, sui consumi, imposte di fabbricazione ed altre analoghe. Questa struttura antidemocratica ha sorpreso persino gli americani e gli inglesi, che si stupivano che nel nostro paese esistesse ancora un simile sistema tributario. In quest'anno non abbiamo potuto capovolgere questa realtà, perché questo sarà il compito della futura Camera legislativa, che dovrà realizzare la riforma tributaria. Ma abbiamo cercato di attenuare, di togliere le asprezze maggiori e tutta una serie di provvedimenti è stata destinata ad attenuare la pressione fiscale verso i piccoli affittuari, i piccoli esercenti, i piccoli proprietari contadini, per la piccola economia montana e così via [...]”⁴³

Oggi esistono le condizioni e gli elementi per elaborare un piano finanziario che dia garanzia allo Stato di poter contare su entrate certe e non soltanto su entrate possibili. Ieri si sarebbe potuto fare se nel 1945-46 avessimo realizzato il cambio della moneta che, come poi dimostrerò, ha incontrato tali e così strani ostacoli, da lasciare molto dubbiosi nel giudizio da dare in merito.

Ebbene io penso che i provvedimenti da prendere siano diversi: alcuni si ritrovano già nei programmi che noi avevamo predisposto fin dal 1945 e che non ci è stato permesso di realizzare, una parte sono provvedimenti che la nuova situazione creatasi nel nostro paese ci permette oggi di tradurre in realtà. Anzitutto vi è l'imposta straordinaria sul patrimonio [...]”⁴⁴

Perché non abbiamo fatto l'imposta straordinaria l'anno scorso? Il problema si collega al cambio della moneta e lo riassumo in breve. Nel 1945, la situazione era questa: la produzione era ridotta del 50%, una circolazione esuberante, mancanza di trasporti e squilibrio dei prezzi da una Regione all'altra, favoriscono la più sfrenata speculazione [...] In tali condizioni abbiamo proposto questo programma: cambio della moneta, che doveva avvenire col blocco di almeno un terzo della moneta esistente e contemporanea emissione dell'imposta straordinaria sul patrimonio [...]

⁴² P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 125

⁴³ Assemblea costituente, seduta di mercoledì 12 febbraio 1947, p. 1179

⁴⁴ *Ibid.* p 1181

Senonché, questo piano largamente concordato con il ministro Soleri, ad un certo momento e rimasto sospeso per aria... Non si volle fare questo, perché non si ebbe coraggio abbastanza⁴⁵.

Credo di aver risposto alla domanda: chi è il responsabile del ritardo dei provvedimenti straordinari? Il partito liberale, proprio quel partito che in questi ultimi tempi ha assunto imprudentemente posizione offensiva su questo tema... Tutti coloro i quali, per una ragione o per un'altra, hanno ostacolato la realizzazione del programma che fin dal 1945 si poteva realizzare, sono essi, e solo essi i responsabili del fatto che la nostra situazione finanziaria oggi non sia migliore di quella che è."⁴⁶

Oggi non si può dire se le riforme di Scoccimarro avrebbero avuto conseguenze economiche migliori di quelle conseguenti alle politiche successive del Ministero guidato da Einaudi. Però è indubbio come la differenza di opinioni politiche presenti all'interno del Governo fra comunisti e liberali abbiano rallentato e paralizzato il processo riformatore.

L'Italia aderì agli accordi di Bretton Woods nell'estate 1946, sottoscritta nell'ottobre dello stesso anno e perfezionata con l'inserimento dell'Italia nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca mondiale. L'intuizione di De Gasperi di una rapida adesione agli accordi esprimeva la volontà di abbandonare la politica autarchica del fascismo, rifiutare politiche economiche di stampo socialista e di inserire l'Italia in un mercato internazionale sempre più integrato⁴⁷.

⁴⁵ *Ibid.* p. 1184, 1185

⁴⁶ *Ibid.* p. 1187

⁴⁷ Agostino Giovagnoli, *La Repubblica degli Italiani*, (Roma, Laterza, 2016), p. 34

1.4 Dinamiche partitiche e fine dei governi del Cln

Il 12 luglio 1946 De Gasperi formò il suo secondo governo. De Gasperi fu soddisfatto per il momento di mantenere la coalizione con la sinistra, soprattutto dopo la vittoria alle elezioni del 2 giugno e lo spostamento dei rapporti di forza in suo favore. Tuttavia, la Dc entro in un momento di crisi, di cui la prima causa fu l'inflazione. Nonostante le richieste di Papa Pio XII e di altri membri del suo partito perché rompesse con i socialisti e i comunisti, De Gasperi rifiutò qualsiasi azione prematura: infatti il Concordato non era ancora stato accluso nella Costituzione e il Trattato di pace, che doveva essere firmato anche dall'Urss, non era ancora stato firmato.

Al suo ritorno dall'America, il 31 gennaio 1947 De Gasperi diede vita al suo terzo governo: il numero dei ministri fu ridotto da 21 a 16 e la presenza delle sinistre diminuì. Scoccimarro perse il ministero delle Finanze, Nenni quello degli Esteri.

L'impopolarità della Dc aumentò nei primi mesi del '47. A febbraio venne firmato il Trattato di Pace, e le sue clausole costituirono un duro colpo al prestigio della Dc. Fra queste la perdita delle colonie, riparazioni per 360 milioni di dollari, la cessione di gran parte dell'Istria alla Jugoslavia e l'istituzione del Territorio Libero di Trieste.

La conferma della crisi della Dc avvenne con le elezioni regionali siciliane dove ottenne solo 19 seggi, perdendo il 13% rispetto al 2 giugno '46, a scapito della destra (liberali, l'Uomo qualunque, monarchici) che ottenne 31 seggi e il Blocco del Popolo (comunisti, socialisti, azionisti) che ottenne 29 seggi.

Nel maggio 1947 De Gasperi ritenne che i tempi per eliminare le sinistre dal governo fosse arrivato. Due furono gli avvenimenti internazionali che lo spinsero a tale decisione. Il primo fu la crisi di governo francese, dove i comunisti furono cacciati con successo dal governo per la prima volta dalla fine della guerra. Il secondo fu la rapida evoluzione della "Dottrina Truman" e dell'anticomunismo americano riguardo la situazione italiana. Un altro fattore determinante del successo della mutata linea di De Gasperi fu la ricomparsa all'interno della sinistra del fenomeno dello scissionismo, che oppose l'ala filocomunista a quella riformista⁴⁸.

La scissione avvenne nel gennaio 1947 al XXV Congresso del Partito socialista, mentre De Gasperi si trovava negli Stati Uniti. Il leader Giuseppe Saragat, contrario al patto di unità d'azione con i comunisti, diede vita al Partito socialista dei lavoratori italiani (Pslì), che avrebbe in seguito assunto la denominazione di Partito socialista democratico italiano (Psdi), provocando la fuoriuscita di 52 dei 115 deputati socialisti eletti alla Costituente. Il programma di Saragat era filoccidentale, di netta opposizione con il Pci e con l'Urss, accusato di essere un Paese totalitario che andava soggiogando l'Europa Orientale⁴⁹.

⁴⁸ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Torino, 2018, p. 327

⁴⁹ *Ibid.*

Il 13 maggio De Gasperi consegnò le dimissioni al neoeletto Presidente della Repubblica De Nicola, che dopo un tentativo fallito di affidare il governo a Francesco Saverio Nitti, concedette di nuovo l'incarico a De Gasperi, il quale annunciò che avrebbe formato un governo di centro fidando nell'appoggio parlamentare di tutti i partiti di destra. Il 31 maggio 1947 ebbe luogo il voto di fiducia decisivo e l'Assemblea costituente confermò la fine della coalizione antifascista.

Il nuovo governo non ebbe gli ostruzionismi dei precedenti, e poté operare con mano libera sulle riforme. Il nuovo ministro delle Finanze, l'ex governatore della Banca d'Italia Luigi Einaudi, fece quello che a Scoccimarro fu sempre impedito di fare: intervenire con decisione nell'economia per tenere l'inflazione sotto controllo. Einaudi attuò una politica deflazionistica, riducendo la quantità di moneta in circolazione, rinunciando all'imposizione di una tassa progressiva. La manovra aveva come scopi la fine dell'inflazione, il ritorno alla stabilità monetaria e il risanamento del bilancio statale. Il risultato fu immediato, il tasso di inflazione calò e la grave crisi sui cambi fu messa sotto controllo.⁵⁰ Tuttavia, le misure generarono una tempesta di polemiche. Da una parte furono largamente applaudite per aver salvato la lira e la nazione, dall'altra furono criticate poiché la restrizione del credito comportò un declino negli investimenti e massicci licenziamenti. La politica di Einaudi fornì gran parte della base della vittoria elettorale democristiana dell'aprile 1948: le classi medie urbane, con stipendi fissi, videro un tentativo di salvaguardare il loro potere d'acquisto.⁵¹

Nel settembre 1947 i comunisti italiani furono convocati per partecipare alla riunione di fondazione del Cominform. I comunisti italiani e francesi furono accusati di essere stati troppo conciliati con i partiti borghesi. Il periodo delle coalizioni antifasciste era finito, iniziava la guerra fredda.

Nel dicembre 1947 comunisti e socialisti si accordarono per partecipare alle elezioni su una piattaforma unitaria e fondarono il Fronte Democratico Popolare.

I primi mesi del 1948 furono interamente dedicati alla campagna elettorale. L'intervento americano lasciò senza fiato per la sua ampiezza, la sua astuzia, il suo flagrante disprezzo per tutti i principi di non ingerenza negli affari interni di un altro paese⁵². A partire dal giugno '47 gli Stati Uniti cominciarono a erogare sovvenzioni all'Europa attraverso il piano Marshall. L'amministrazione americana riteneva che i totalitarismi nascessero in paesi colpiti dalla miseria, perciò il sostegno economico risultava decisivo per porre i paesi strategicamente importanti sotto la propria influenza politica. Oltre a motivi ideologici c'erano anche ragioni economiche: se l'economia americana non avesse trovato partner commerciali e sbocchi sufficienti per i propri prodotti, avrebbe rischiato una crisi di sovrapproduzione e un ritorno alla situazione della Grande Depressione. Era quindi essenziale per l'America aiutare l'Europa nella ricostruzione e creare

⁵⁰ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006, p. 149

⁵¹ *ibid.*

⁵² *ibid.* p. 152

un mercato capitalistico internazionale in cui l'economia americana potesse prosperare; il programma di ricostruzione Europea durò 4 anni e ricevette 29 miliardi di dollari di sovvenzioni⁵³.

Nel 1948 il piano Marshall proseguiva a pieno regime, e gli americani si assicurarono che non passasse inosservato. Il 20 marzo ammonirono che in caso di vittoria comunista tutti gli aiuti sarebbero stati sospesi.

I risultati del 18 aprile 1948 videro il trionfo della Dc al 48% con 305 seggi su 574, il Fronte Democratico Popolare il 31%: i comunisti aumentarono il numero dei loro deputati, da 106 a 140, ma i socialisti subirono un crollo catastrofico, passando da 115 deputati a soli 41.

Cominciava a delinearsi il dominio centrista della democrazia cristiana.

Dopo il 1948, inoltre, lo scontro tra comunismo e anticomunismo ha largamente plasmato la vita sociale, economica e culturale degli italiani, oltre alle dinamiche partitiche. Un fossato ha lungamente diviso le due fazioni, favorendo un'ipertrofia tra partiti e accentuando la loro tendenza a costituirsi come microcosmi contrapposti e autoreferenziali.⁵⁴

GOVERNI DEL CLN	
BADOGLIO II	22 aprile 1944 - 6 giugno 1944
BONOMI II	6 giugno 1944 - 26 novembre 1944
BONOMI III	7 dicembre 1944 - 12 giugno 1945
PARRI	21 giugno 1945 - 24 novembre 1945
DE GASPERI I	10 dicembre 1945 - 1° luglio 1946
DE GASPERI II	15 luglio 1946 - 20 gennaio 1947
DE GASPERI III	31 gennaio - 13 maggio 1947

⁵³ *ibid.* p. 102

⁵⁴ A. Giovannoli, *La Repubblica degli italiani*, Roma, 2016, p. 35

2. I GOVERNI DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE

2.1 La crisi economica e la proposta del compromesso (1970-1974)

a) Crisi economica

Il 1971 è l'anno in cui si registra una svolta epocale nel campo economico e finanziario: l'abbandono del *gold exchange standard* e la nascita di un equilibrio monetario basato esclusivamente sul dollaro e dove i movimenti di capitali sono svincolati dagli scambi commerciali. Già a partire dal 1968 cominciò a manifestarsi la crescente insostenibilità del valore fisso del dollaro rispetto all'oro, cardine dell'ordine economico internazionale varato con gli accordi di Bretton Woods del 1944⁵⁵. Gli enormi costi della guerra in Vietnam, fronteggiati con emissioni di grandi quantità di dollari, avevano reso sempre più evidente l'inadeguatezza del rapporto tra dollari in circolazione e riserve auree e del cambio alla parità di 35 dollari per oncia di oro fissata con Bretton Woods⁵⁶.

In questa situazione, il 15 agosto 1971 il presidente Nixon dichiarò la sospensione della convertibilità del dollaro in oro. A ciò, si aggiunse nel 1973 il primo shock petrolifero, quando i paesi arabi principali produttori di petrolio imposero all'improvviso un aumento molto consistente del prezzo.

Secondo Di Gaspare, gli shock petroliferi furono una conseguenza dell'abbandono del *gold exchange standard* fissato a Bretton Woods e non la causa della crisi economica⁵⁷. La volontà dei paesi produttori, riuniti nel cartello dell'OPEC, di mantenere stabile il valore del petrolio, provocò un continuo aumento del prezzo del greggio espresso in dollari⁵⁸.

Inoltre, anche la guerra del Kippur, cominciata nell'ottobre 1973, può essere considerata come una causa ulteriore dell'incremento del prezzo del petrolio.⁵⁹

La crisi americana produsse anche profondi mutamenti nel sistema monetario occidentale. Il fallimento del tentativo di aggancio stabile con il dollaro tra le monete della CEE ebbe un duplice effetto: mentre le monete dell'area del marco si rivalutarono rispetto al dollaro in caduta libera, altre come la lira inflazionarono⁶⁰.

In quegli anni si conobbe il fenomeno inedito della stagflazione, ossia l'aumento dei prezzi non accompagnato dall'espansione dell'economia reale. A pagare il prezzo dell'aumento del prezzo del petrolio furono soprattutto paesi europei come l'Italia, dotati di sistemi produttivi profondamente dipendenti dalle importazioni di energia.

⁵⁵ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Roma, 2016, p.78

⁵⁶ Giuseppe Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Wolters Kluwer, Milano 2011, p.5

⁵⁷ *Ibid.* p.6

⁵⁸ *Ibid.* p.7

⁵⁹ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Roma, 2016, p.80

⁶⁰ G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Wolters Kluwer, Milano 2011, p.6

Le conseguenze dello shock petrolifero si fecero immediatamente sentire e il governo Rumor varò un programma di austerità, volto a ridurre il consumo di energia⁶¹. Tali misure crearono contrasti tra i partiti favorevoli a una politica deflazionistica, volta a contenere la spesa pubblica, e altri come i socialisti, favorevoli a un rilancio del credito per sostenere produzione e occupazione.⁶² L'inflazione italiana rimase la più alta del mondo occidentale per tutti gli anni '70, raggiungendo il culmine nel 1974 e diminuendo di poco negli anni seguenti. Altri effetti furono l'incremento del settore sommerso dell'economia e il continuo aumento della spesa pubblica. L'inflazione divenne una sorta di sovrattassa invisibile imposta agli italiani da soggetti internazionali su cui non era possibile esercitare alcuna forma di controllo⁶³.

Il *gold exchange standard* sopravvisse allo stato latente in attesa di un nuovo punto di riaggancio fra il dollaro e l'oro, che però non avverrà mai⁶⁴. Nel 1976, una riunione di governatori delle banche centrali svoltasi in Giamaica segnò l'abbandono consapevole, anche se non dichiarato del *gold exchange standard*:⁶⁵ si consolidò l'idea inedita di un riequilibrio che prescindesse dal ristabilimento della parità con l'oro e che si basi esclusivamente sul dollaro.

b) Nascita dei gruppi terroristici

• Terrorismo rosso

Il 20 ottobre 1970 le Brigate Rosse annunciarono la loro costituzione. Riguardo la nascita delle BR ci sono varie teorie. La prima teoria afferma che sono nate come risposta alle stragi neofasciste cominciate nel '69. L'ex brigatista Prospero Gallinari, invece, attribuisce un'importanza secondaria allo stragismo, e a suo dire, il passaggio alla lotta armata dipese dalla convinzione che vi fossero realmente le condizioni per una rottura rivoluzionaria: "C'è chi tenta di far coincidere la strage di Piazza Fontana con il momento in cui una parte del movimento sceglie di scivolare nella lotta armata. Che questo abbia portato a un inasprimento del dibattito, è vero, ma non è l'elemento centrale che ha determinato le nostre scelte. L'elemento determinante, a mio parere, era quello della reale possibilità della rivoluzione, perché, allora, c'era un grosso movimento rivoluzionario internazionale"⁶⁶.

Per Sabino Acquaviva, le cause della violenza politica in Italia sono da ricondursi alla disgregazione del tessuto sociale, derivante da una brusca accelerazione del mutamento socioeconomico.⁶⁷ I brigatisti possono essere considerati come "*uomini del risentimento*", descritti da Nietzsche nell'opera "*Genealogia della morale*": "l'impotenza genera in loro un odio che arriva a diventare mostruoso e sinistro,

⁶¹ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p.81

⁶² M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino 2018, p.419

⁶³ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p.80

⁶⁴ G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Wolters Kluwer, Milano 2011, p.7

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Intervista di P. Gallinari a P. Pergolizzi, *L'appartamento. Br: dal Pci alla lotta armata*, Aliberti, Reggio Emilia 2006, p 172

⁶⁷ Sabino Acquaviva, *Guerriglia e guerra rivoluzionaria in Italia. Ideologia, fatti, prospettive*, Rizzoli, Milano 1979, pp. 16-17

spiritualissimo e tossico al massimo grado”, da riversare verso un “nemico” considerato causa del proprio senso di frustrazione.⁶⁸ Per sottrarsi alla condizione di marginalità da cui sono colpiti, definiscono le loro azioni come “buone”, “giuste”, in antitesi a tutto ciò che è considerato “borghese” e “corrotto”.

Secondo il sociologo Orsini, il rapporto tra il Pci e la violenza rivoluzionaria conobbe due fasi. La prima, che si concluse con l’avvento delle BR, si caratterizzò per l’esaltazione della violenza rivoluzionaria ed eversiva; la seconda, si distinse per un vero e proprio cortocircuito politico-ideologico, poiché il Pci, pur difendendo la democrazia e le sue istituzioni, non condannò mai, in via di principio, la possibilità di ricorrere alla violenza politica per instaurare il socialismo.⁶⁹

Tutto ciò induce a riflettere sul fatto che la nascita del terrorismo in Italia ebbe una delle sue radici più profonde nella contraddizione tra l’ideologia rivoluzionaria del Pci e la sua azione politica moderata. Secondo Gallinari: “il Pci vive sul mito della Resistenza e delle lotte passate, ma, nella sua attività concreta, [...] tende sempre più a governare la situazione locale con continui compromessi. Io, invece, ho scelto il filo conduttore di parole d’ordine come quello di Che Guevara. Costruire 10, 100, 1000 Vietnam.”⁷⁰

Il terrorismo di estrema sinistra era mirato a colpire singoli rappresentanti dello “Stato Borghese”: fra il ’72 e il ’75 si susseguirono rapimenti di industriali e magistrati, il più famoso di questo periodo è quello del giudice Sossi nell’aprile 1974.

• Terrorismo nero

Tra il 1969 e il 1970 nacquero anche gruppi terroristici di estrema destra, i quali avevano anch’essi come nemico lo Stato democratico, ma differivano nelle modalità di esecuzione. Il terrorismo di destra ricorse ad attentati dinamitardi in luoghi pubblici, al fine di diffondere il panico nel paese e favorire una svolta autoritaria; ne sono un esempio le stragi di piazza Fontana del 1969, piazza della Loggia a Brescia e dell’*Italicus* del 1974, di Bologna del 1980.⁷¹

La “strategia della tensione” fu una strategia eversiva basata principalmente su una serie preordinata e ben congegnata di atti terroristici, volti a creare in Italia uno stato di tensione e una paura diffusa nella popolazione, tali da far giustificare svolte di tipo autoritario. Fu la risposta di gruppi neofascisti, e probabilmente anche di servizi segreti deviati, non privi di complicità e legami internazionali, alla forte ondata di lotte sociali del 1968-69 e all’avanzata elettorale del Pci.

La strategia della tensione si manifestò anche attraverso:

- 1) strutture segrete, come la Rosa dei Venti, la loggia P2;⁷²
- 2) collegamenti internazionali, come le strutture Gladio o Stay-behind:

⁶⁸ Alessandro Orsini, *Anatomia delle Brigate Rosse*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 168

⁶⁹ *Ibid.* p.203

⁷⁰ Prospero Gallinari, *Un contadino nella metropoli. Ricordi di un militante delle Brigate Rosse*, Bompiani, Milano 2008, p. 46

⁷¹ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma 2018, p.344

⁷² Capitolo 2.4

Gladio era un'organizzazione militare segreta italiana collegata ad una struttura internazionale chiamata "Stay Behind", alla quale partecipavano i Paesi del blocco occidentale durante la Guerra Fredda. Nata nell'Italia nordorientale con l'intento di respingere eventuali invasioni comuniste, "Gladio" si diramò per tutto il paese dando vita a una guerra psicologica, che aveva come fine l'indebolimento del Pci. Furono commessi depistaggi per far ricondurre ad arte le responsabilità delle stragi a frange dell'estrema sinistra, cosicché:

- il governo fosse giustificato ad emanare leggi speciali per colpire la sinistra
- l'opinione pubblica si stringesse attorno alle istituzioni italiane, rendendo più solida la maggioranza di centro alle Camere e riducendo il potere dei partiti anti-NATO.

Gladio e Stay-behind rimasero segrete fino al 24 ottobre 1990, quando Andreotti ne rivelò la loro esistenza, suscitando aspre polemiche.

3) progettazione di colpi di stato, come il piano "Solo" del 1964, o il tentato golpe Borghese del 1970:

- Il piano "Solo", così detto perché prevedeva l'intervento di soli carabinieri fu predisposto dal generale Giovanni De Lorenzo, capo dell'Arma e dei servizi segreti, allora raccolti nel SIFAR. Il piano prevedeva l'occupazione delle grandi città, la repressione di eventuali manifestazioni di protesta, oltre ad un elenco di persone da arrestare. Le vicende relative al piano "Solo" furono rese note soltanto qualche anno dopo grazie a una campagna condotta da "L'Espresso".

- Il golpe Borghese fu un tentato colpo di stato avvenuto tra la notte del 7 e dell'8 dicembre 1970 e organizzato da Junio Valerio Borghese, fondatore del Fronte Nazionale, famoso per essere stato il comandante della X Flottiglia Mas, e per aver combattuto a fianco dei nazifascisti anche dopo l'8 settembre 1943. Il golpe fu annullato mentre era in corso di esecuzione per motivi mai chiariti. Dopo una prima condanna nel '78 di numerosi congiurati, la sentenza d'appello assolse tutti gli imputati e nell'86 la Cassazione confermò l'assoluzione.

Il Msi ha svolto un ruolo fondamentale nella radicalizzazione politica giovanile, infatti il Msi era impegnato a "potenziare le organizzazioni giovanili nella considerazione che i giovani rappresentano la garanzia morale di una lotta al regime in nome della scelta rivoluzionaria antimarxista e anticomunista".⁷³

c) Governi Andreotti e Rumor e la proposta del compromesso ('72-'74)

Né il governo centrista di Andreotti ('72-'73) né i successivi governi di centro-sinistra presieduti da Rumor ('73-'74) furono in grado di compiere scelte politiche di ampio respiro e di affrontare con efficacia una situazione economica che presentava sintomi preoccupanti, come il ristagno produttivo, la conflittualità sindacale e la crescita della spesa pubblica.

⁷³ A. Orsini, *Anatomia delle Brigate Rosse*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p.160

Il 24 dicembre 1971 venne eletto presidente della Repubblica Giovanni Leone. Il nuovo presidente decise, con l'accordo della maggioranza dei partiti, di indire le elezioni nel 1972, un anno in anticipo del previsto. Le elezioni politiche del 1972 videro la Dc al 38,7%, il Pci al 27,2%, il Psi al 9,61%, la coalizione Msi-Dn l'8,7%, Psdi 5,1%, Pli 3,8%, Pri 2,8%, e il Psiup crollato all'1,9%. In seguito a queste elezioni la Dc formò per la prima volta un governo di centrodestra, presieduto da Andreotti, e composto da Dc, Pli e Psdi. Tuttavia, il governo di centro destra non ebbe sufficiente stabilità, per cui il governo Andreotti cadde nel giugno 1973 e si formò una nuova coalizione di centro sinistra presieduta da Rumor e comprendente Dc, Psi, Pri, Psdi. Il quinto e ultimo governo Rumor fu un tripartito Dc-Psi-Psdi; tuttavia, la conflittualità crescente tra i partiti mostrò a quale punto di esaurimento fosse giunta la formula di centro-sinistra⁷⁴.

Il clima della vita pubblica si era a tal punto deteriorato che divenne corrente il termine "lottizzazione" per indicare la permanente e manifesta spartizione del potere da parte dei partiti di governo, con il diffondersi della pratica delle "tangenti" pagate dagli imprenditori ai partiti in cambio di favori e privilegi⁷⁵.

Intanto nel marzo 1972, al XIII Congresso del Pci fu eletto segretario Enrico Berlinguer, il quale nell'ottobre 1973 lanciò l'idea del compromesso storico fra i principali partiti: Pci, Dc e Psi. Berlinguer sosteneva che era necessario un accordo di lungo periodo fra le forze socialiste, comuniste e cattoliche come unica via per scongiurare i rischi di soluzioni autoritarie e per allargare le basi dell'azione riformatrice. Le sinistre temevano la possibilità di un colpo di stato autoritario da parte dell'estrema destra, avendo assistito al colpo di Stato in Cile del 1973: il governo di sinistra di Salvador Allende, eletto democraticamente, fu rovesciato dai nazionalisti guidati da Pinochet, appoggiati dagli americani. Secondo Berlinguer, i comunisti e i socialisti insieme non potevano sperare di governare neppure con il 51% dei voti, considerata anche la grave situazione di crisi in cui si trovava il paese.⁷⁶ Sarebbe stata un'avventura troppo pericolosa.⁷⁷ Riguardo il compromesso storico Berlinguer scrisse nelle *"Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile"*:

"La gravità dei problemi del paese, le minacce sempre incombenti di avventure reazionarie e la necessità di aprire finalmente alla nazione una sicura via di sviluppo economico, di rinnovamento sociale e di progresso democratico rendono sempre più urgente e maturo che si giunga a quello che può essere definito il nuovo grande "compromesso storico" tra le forze che raccolgono e rappresentano la grande maggioranza del popolo italiano."⁷⁸

⁷⁴ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino 2018, p.419

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006, p. 479

⁷⁷ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p 88

⁷⁸ Enrico Berlinguer, *Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in "Rinascita", 28 settembre 1973

2.2 Dal referendum sul divorzio ai governi di “solidarietà nazionale”

Durante gli anni '60 e i primi anni '70, il voto della Dc nelle elezioni politiche era rimasto stabile: il 38,5% nel 1963, 39,1% nel 1968, 38,7% nel 1972. Tuttavia, all'inizio del 1974 il partito fu scosso da due scandali di grosse proporzioni.⁷⁹ Il primo scoppiò poiché alcune compagnie petrolifere avevano versato denaro a politici democristiani, in cambio di misure governative a loro favorevoli. Il secondo scandalo riguardava le attività dei servizi segreti, in quanto dall'inchiesta Tamburino emerse l'esistenza di un'organizzazione neofascista, denominata “Rosa dei Venti”.

Il 12 maggio 1974 avvenne la consultazione popolare riguardo il referendum sul divorzio. Il segretario della Dc Fanfani scelse di abbandonare la sua consolidata immagine di uomo di centro sinistra in favore di un approccio più conservatore.⁸⁰ La Dc, sicura che la maggioranza del popolo italiano fosse contraria al divorzio, sollecitò l'iniziativa referendaria. I due partiti antidivorzisti, la Dc e il Msi, avevano ottenuto assieme il 47% dei voti; sarebbe bastato poco per far pendere la bilancia in loro favore. D'altra parte, il Pci affrontò la campagna elettorale con timore, sia perché temeva che l'Italia non fosse ancora pronta per una simile battaglia civile, sia per evitare di allargare il fossato tra loro e la Dc nel momento in cui Berlinguer stava per lanciare la proposta del compromesso storico.⁸¹ A impegnarsi nella battaglia referendaria furono anzitutto i radicali guidati da Marco Pannella e i socialisti. I risultati del referendum mostrarono gli errori nel giudizio dei partiti antidivorzisti sull'elettorato: la legge sul divorzio trionfò con il 59,1% contro il 40,9%. L'Italia dimostrò di avere una secolarizzazione più avanzata di quanto potessero pensare.

Il 23 novembre 1974 Moro formò il suo quarto governo, che sarebbe durato fino al 12 febbraio 1976, appoggiato dal Psi, dal Psdi e dal Pri.

Nel maggio 1975, dopo molti contrasti e con l'opposizione del Pci, fu varata la legge sull'ordine pubblico con cui si conferivano maggiori poteri alla polizia in tema di fermo giudiziario e di impiego delle armi, la Legge Reale, così detta dal promotore democristiano Oronzo Reale.

Dopo il referendum Fanfani, ancora a capo della Dc, subì un'ulteriore disfatta alle elezioni amministrative del giugno 1975: la Dc calò al 35%, perdendo due punti; il Pci raggiunse il 33%, aumentando di sei punti; il Psi il 12%; l'Msi-Dn il 6,5%. Le elezioni amministrative del 1975 mostrarono prospettive del tutto nuove: le sinistre nel loro insieme avevano ottenuto il 47%, un risultato mai raggiunto prima; al Pci sarebbe bastato appena il 2% per diventare il partito di maggioranza. Per la prima volta dal 1948, il predominio della Dc veniva messo in discussione.⁸²

⁷⁹ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006, p. 470

⁸⁰ *Ibid.* 471

⁸¹ *Ibid.* 472

⁸² *Ibid.* 502

La Dc reagì sostituendo Zaccagnini come segretario del partito al dimissionario Fanfani. Nella primavera del '76 i partiti, per evitare il referendum sull'aborto, cercarono di raggiungere un accordo per riformare la legge esistente. Dopo varie discussioni, la Dc presentò una proposta di legge in cui l'aborto era considerato ancora un crimine; questa riuscì a passare alla Camera grazie all'appoggio dell'Msi. Il Psi ritirò subito il proprio sostegno al governo Moro e le elezioni politiche divennero inevitabili, ancora una volta un anno prima della normale scadenza.

La campagna elettorale del giugno 1976 fu dominata dal tema del probabile sorpasso dei comunisti ai danni della Dc e da un clima di diffusa violenza. Dopo il successo delle forze di sinistra nelle amministrative dell'anno precedente, i democristiani issarono nuovamente la bandiera dell'anticomunismo, riproponendosi agli elettori come unico baluardo contro il "pericolo rosso".

Invece, Berlinguer continuò a caldeggiare l'ipotesi di un "compromesso storico", cioè della rinascita della coalizione antifascista e di un governo di "unità democratica", per fronteggiare il momento di crisi. Il Pci si distaccò gradualmente dal programma rivoluzionario marxista-leninista, per approdare ad una prospettiva, non chiaramente definita, di società socialista, da realizzare attraverso un superamento democratico del capitalismo.⁸³

In una famosa intervista al "Corriere della Sera", Berlinguer dichiarò che se i comunisti avessero vinto le elezioni non avrebbero spinto l'Italia fuori dalla Nato; al contrario, continuò "la nostra uscita sconvolgerebbe l'equilibrio internazionale. Mi sento più sicuro stando di qua".⁸⁴

I risultati del 20 giugno 1976 furono sorprendenti: mentre la Dc si riprese dal calo delle elezioni amministrative del '75, arrivando al 38,7%, il Pci raggiunse il 34,4%; il Psi ottenne il 9,8%, il Msi il 6,1%, il Psdi e il Pri il 3% ciascuno, i liberali l'1,3%, i radicali l'1,1%, i gruppi rivoluzionari come la Democrazia proletaria l'1,5%.

Il successo del Pci creò le condizioni favorevoli per la formazione di un monocolore Dc presieduto da Andreotti (luglio 1976 - gennaio 1978), che si resse sulla formula della "non sfiducia", poiché appoggiato con l'astensione dal Pci, del Psi, del Psdi, del Pri e del Pli. Nel 1978, invece, un altro monocolore democristiano, sempre guidato da Andreotti ottenne la fiducia anche dal Pci il giorno stesso del rapimento di Moro; per la prima volta dal 1947 i comunisti entrarono in una maggioranza di governo, ma non nell'esecutivo.

La scelta di collaborare del Pci in un momento di grave crisi fu favorita dalla svolta ideologica, che comprese anche i partiti comunisti spagnolo e francese, riassunta nella formula dell'"eurocomunismo"⁸⁵.

⁸³ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p.89

⁸⁴ G. Pansa, *Berlinguer conta "anche" sulla Nato per mantenere l'autonomia da Mosca*, in "Corriere della Sera", 15 giugno 1976.

⁸⁵ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino 2018, p.425

Questa nuova formula indicava una volontà di autonomia e un distacco dal comunismo sovietico senza precedenti.

L'altra importante decisione dell'estate '76 fu quella della nomina di Bettino Craxi come segretario del Psi, al posto di De Martino. Craxi era convinto che per sopravvivere e prosperare il partito doveva acquisire una maggiore autonomia ed essere meno filocomunista di quanto era stato sotto De Martino.⁸⁶ Infatti, Craxi non tardò a rendersi conto che una replica del centro-sinistra prima o poi avrebbe dato a lui e al suo partito più spazio di qualsiasi alternativa di sinistra sotto la soffocante "egemonia" del Pci.⁸⁷

È importante sottolineare il ruolo che ha rivestito Aldo Moro, insieme ad Enrico Berlinguer⁸⁸, per la creazione di governi di solidarietà nazionale. La strategia di Moro prevede la "terza fase" della politica italiana, ossia di realizzare nei confronti del Pci quello che era già avvenuto negli anni Sessanta col Psi, e cioè di inglobarlo nell'area di governo per smussarne l'opposizione alle scelte dell'esecutivo. Per raggiungere l'obiettivo, però, condizione essenziale era che il partito democristiano superasse ogni divisione interna e si presentasse all'appuntamento unito e compatto, in modo da far valere la propria forza e imporsi come gruppo egemone all'interno della nuova coalizione di governo.

Secondo lo storico Giovagnoli, una delle cause dell'inflazione e del terrorismo era lo stesso Pci: l'inflazione, infatti, era legata ad una serie di lotte sociali e di rivendicazioni salariali che avevano nel Pci il principale riferimento politico; solo il coinvolgimento, diretto o indiretto, nella maggioranza poteva permettere un raffreddamento della spirale salari prezzi.⁸⁹ Inoltre, solo il Pci poteva permettere l'isolamento del "terrorismo rosso", che si era sviluppato nello spazio lasciato vuoto a sinistra dall'avvicinamento del Pci all'area di governo. La rottura definitiva del Partito comunista nel 1975 nei confronti dell'area alla sua sinistra che simpatizzava per il terrorismo costituì perciò una premessa cruciale per contrastare questo fenomeno⁹⁰.

L'8 luglio 1978 vi fu l'elezione a grandissima maggioranza del socialista Sandro Pertini a Presidente della Repubblica, dopo che Leone era stato costretto alle dimissioni sotto l'accusa di essere coinvolto nello scandalo Lockheed e di connivenze con gruppi affaristici. Nel suo discorso d'insediamento, Pertini rivolse alla nazione l'invito a non mostrare "nessun cedimento" alla violenza eversiva.

⁸⁶ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006, p. 508

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Cap 2.1

⁸⁹ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p.94

⁹⁰ *Ibid.* p.94

2.3 Il terrorismo e il caso Moro

La frattura, sempre più marcata, che si creò tra il Pci e quel ceto giovanile urbano e universitario che gli aveva dato un appoggio cruciale nelle elezioni del giugno '76 portò molti giovani del movimento del '77 a intraprendere la militanza terroristica. L'appoggio acritico dato al governo per il rinnovo della legge Reale sull'ordine pubblico, contro la quale il Pci aveva votato nel '75, fu, secondo Ginsborg, uno dei più gravi errori di Berlinguer.⁹¹ Così la politica dei comunisti, i quali volevano prevenire l'estendersi della violenza, creò un terreno più fertile per i terroristi⁹². Il 27 maggio 1976 cominciò il processo al "nucleo storico" delle Brigate Rosse in cui erano coinvolti Renato Curcio, Prospero Gallinari, Franceschini e altri brigatisti. L'8 giugno 1976 a Genova un gruppo armato uccise in un attentato il procuratore generale Francesco Coco, reo di essersi rifiutato nel '74 di firmare la scarcerazione dei detenuti che le BR chiedevano in cambio della liberazione di Sossi.

La nuova fase dell'attività delle Brigate Rosse fu soprannominata "strategia dell'annientamento": venivano annunciate azioni indiscriminate, miranti a colpire professionisti e "servi dello Stato", con l'obiettivo di terrorizzare interi settori delle classi dominanti, in modo da impedire il regolare funzionamento dello Stato⁹³. Oltre la Dc, anche il Pci, accusato di "socialdemocrazia", era vittima delle BR.

Per rispondere al processo al "nucleo storico" le BR decisero di "processare lo Stato", che dal loro punto di vista era rappresentato dalla Dc. Il 16 marzo 1978, nello stesso giorno in cui Andreotti avrebbe dovuto presentare alla Camera il suo nuovo governo, nella cui maggioranza erano presenti anche i comunisti, Moro e la sua scorta caddero in un'imboscata in via Fani: i poliziotti della scorta e l'autista vennero uccisi, Moro fu rapito e tenuto in ostaggio fino al 9 maggio. Moro rimarrà prigioniero dei terroristi per 45 giorni, in un appartamento in via Montalcini 8. Dalla cosiddetta "prigione del popolo" scrisse a mano un centinaio di lettere e quattrocento pagine di un memoriale, in risposta alle domande dei suoi carcerieri.

Nel comunicato delle BR del 16 marzo 1978, Moro viene descritto come un tiranno, rappresentante di un partito che da trent'anni opprime il popolo italiano.

Il documento recita: "chi è Aldo Moro è presto detto: dopo il suo degno compare De Gasperi è stato il gerarca più autorevole, il teorico e lo stratega indiscusso di quel regime democristiano che da trent'anni opprime il popolo italiano. Ogni tappa che ha scandito la controrivoluzione imperialista di cui la Dc è stata artefice nel nostro paese, dalle politiche sanguinarie degli anni '50, alla svolta del "centro-sinistra" fino ai giorni nostri con l'accordo a sei ha avuto in Aldo Moro il padrino politico e l'esecutore più fedele delle direttive impartite dalle centrali imperialiste"⁹⁴.

⁹¹ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 2006, p. 512

⁹² *Ibid.* p.513

⁹³ *Ibid.* p.516

⁹⁴ Sequestro Moro, *Comunicato Br n. 1*, in *Dossier Brigate rosse 1976-1978* p. 293

2.4 Riforme dei governi di solidarietà nazionale

a) La lotta al terrorismo e la linea della fermezza

Tuttora rimangono aperti molti interrogativi sul caso Moro. Il governo scelse una strategia chiamata “linea della fermezza”, ossia di non accettare nessun dialogo con le BR, al fine di non concedere loro alcuna legittimità istituzionale. La fermezza era voluta soprattutto dal Pci e, seppure per qualche periodo con profondo travaglio, anche dalla Dc. Il Pci durante questa vicenda cominciò a riconoscersi nelle istituzioni di quello Stato tante volte rifiutato come “borghese e capitalista” e a difendere politici democristiani tante volte duramente criticati perché responsabili di malgoverno.⁹⁵

Questo delitto evidenziò come nessun altro la gravità del fenomeno terroristico, ma contemporaneamente avviò una progressiva presa di distanze dall’area eversiva da parte di quanti avevano coltivato fin allora ambigue solidarietà.⁹⁶

Secondo Giovagnoli la “linea della fermezza” nascondeva una debolezza delle istituzioni e della politica. Fu una risposta difensiva all’azione brigatista, adottata nella convinzione che segni di cedimento potessero indurre corpi dello Stato a prendere le distanze dalla classe politica o favorire l’esplosione di una guerra civile.⁹⁷

Il rapimento e l’assassinio di Moro possono quindi essere interpretati come una sconfitta dello Stato, considerando anche i limiti delle BR emersi in seguito. Varie fonti riportano l’inefficienza dello Stato nell’operazione di ritrovamento di Moro, e ancora oggi pesano i sospetti di un inquinamento di prove ad opera di servizi segreti, organizzazioni come la loggia massonica P2 di Licio Gelli, oppure interferenze straniere.⁹⁸ La vicenda di Gelli e della P2, la loggia nata nel secondo dopoguerra e accusata di connivenza con i servizi segreti deviati e con i gruppi eversivi di estrema destra, è ancora oggi controversa e misteriosa.

Lo scandalo nazionale conseguente alla scoperta delle liste della P2, avvenuto in seguito nel 1981, fu drammatico, considerando le personalità importanti della Repubblica italiana coinvolte.

La relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta presieduta dalla deputata Tina Anselmi, afferma che “la Loggia P2 attraverso il suo capo o i suoi esponenti... si collega più volte con gruppi e organizzazioni eversive, incitandoli, favorendoli nei loro propositi criminosi, con un’azione che mirava ad inserirsi in quelle aree secondo un disegno politico proprio, da non identificare con le finalità, più o meno esplicite, che quelle forze e quei gruppi ponevano al loro operato”⁹⁹.

Per quanto riguarda il caso Moro, invece “quello che la Commissione è in grado di affermare, facendo riferimento al patrimonio conoscitivo che le è proprio, è che, mentre si pone come dato sicuro l’interesse

⁹⁵ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma 2016, p. 96

⁹⁶ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma, 2018, p. 346

⁹⁷ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma, 2016, p. 96

⁹⁸ *Ibid.* p. 97

⁹⁹ T. Anselmi, *Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulla Loggia massonica P2*, Roma 11 luglio 1984 p. 87

attivo e politicamente determinato delle relazioni che Gelli intratteneva con gli ambienti militari della Loggia, ... per eventi e situazioni di ben minore portata rispetto a questo tragico evento, per contro, allo stato degli atti, non si hanno sicuri riscontri sul collegamento tra questo livello qualificato di rapporti e la vicenda in esame”¹⁰⁰.

Licio Gelli fu condannato nel 1995 con sentenza definitiva per calunnia aggravata dalla finalità di terrorismo per aver tentato di depistare le indagini sulla strage di Bologna del 1980, vicenda per cui è stato condannato a 10 anni, e per bancarotta fraudolenta del Banco Ambrosiano (12 anni), in un affare che comprendeva Michele Sindona, mafiosi ed altri massoni.

La linea della fermezza è stata successivamente criticata, soprattutto in quei casi di sequestro di cittadini italiani per cui invece non è stata adottata. Allora, però, quella scelta fu sostanzialmente accettata da gran parte della società italiana, attraversata, durante i 45 giorni di sequestro, da una diffusa reazione morale contro il terrorismo che preparò un progressivo isolamento delle Brigate Rosse e altri gruppi analoghi.¹⁰¹

Contrari alla linea della fermezza erano la famiglia e gli amici stretti del rapito, intellettuali cattolici come Mario Agnes, due storici dirigenti del Pci come Umberto Terracini e Lucio Lombardo Radice, Fanfani e il Presidente della Repubblica Leone per i democristiani e Craxi per i socialisti. In particolare, Craxi riteneva che lo Stato democratico godesse dell'appoggio convinto della popolazione e che un atto umanitario, come lo scambio di prigionieri, non avrebbe indebolito la democrazia, ma l'avrebbe rafforzata. Per i comunisti, al contrario, ogni arrendevolezza verso i terroristi li avrebbe incoraggiati ad ulteriori azioni dello stesso genere.¹⁰² Inoltre con lo scambio di prigionieri le BR sarebbero state effettivamente riconosciute come una forza legittima di sinistra, quindi potenzialmente in grado di competere con il Pci in quell'area politica.

I critici della “linea della fermezza” sostengono ancora oggi che il governo avrebbe dovuto trattare con le BR, per poi colpirle con decisione una volta liberato il prigioniero.

È generalmente riconosciuto che la crisi del terrorismo italiano cominciò dall'omicidio di Moro; a posteriori, senza considerare presupposti morali, la linea della fermezza raggiunse il suo obiettivo: le BR, profondamente indebolitesi dopo l'omicidio di Moro, furono progressivamente sconfitte nel corso degli anni '80.

Per fronteggiare la minaccia, fu approvata una legge che permetteva una notevole riduzione della pena ai “pentiti”, in cambio della loro collaborazione, e fu nominato a comandare l'offensiva antiterroristica il Generale dei Carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa. Nel 1980 uno dei membri di maggior spicco delle

¹⁰⁰ *Ibid.* p.104

¹⁰¹ A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 39

¹⁰² P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p. 518

BR, Patrizio Peci, dopo essere stato arrestato decise di collaborare con Dalla Chiesa; altri seguirono il suo esempio, contribuendo così a smantellare le colonne BR.

Come anticipato nel paragrafo precedente, Moro scrisse molti documenti durante la sua prigionia, sebbene la loro “validità morale” rimane controversa.

La posizione che emerge dalle lettere a Cossiga e a Zaccagnini è che la salvezza dello Stato avrebbe potuto essere messa a repentaglio dalle cose che Moro sapeva e che avrebbe potuto rivelare ai terroristi di fronte a minacce di tortura¹⁰³. Particolarmente toccante è una delle lettere a Zaccagnini, dove Moro, esprimendo il suo dolore di fronte all’idea di perdere la sua famiglia, si scaglia contro i vertici della Dc:

“Vi sono certamente problemi per il paese che io non voglio disconoscere, ma che possono trovare una soluzione equilibrata anche in termini di sicurezza, rispettando però quella ispirazione umanitaria, cristiana e democratica, alla quale si sono dimostrati sensibili Stati civilissimi in circostanze analoghe di fronte al problema della salvaguardia della vita umana innocente. Infatti, di fronte a quelli del Paese ci sono problemi riguardanti la mia famiglia. Di questi problemi, terribili e angosciosi, non credo vi possiate liberare, anche di fronte alla Storia, con la facilità, con l’indifferenza, con il cinismo che avete manifestato nel corso di questi quaranta giorni di terribili sofferenze [...] Possibile che siate tutti d’accordo nel volere la mia morte per una presunta ragion di Stato...? [...] Lo dico chiaro: per parte mia non giustificherò nessuno. [...] Pensaci soprattutto tu, Zaccagnini, massimo responsabile. Ricorda in questo momento... la tua straordinaria insistenza per avermi Presidente del Consiglio Nazionale, per avermi partecipe e corresponsabile nella fase nuova che si apriva e che si profilava difficilissima. Ricordi la mia fortissima resistenza, soprattutto per le ragioni di famiglia a tutti note. Poi mi piegai, come sempre, alla volontà del partito. Ed eccomi qui sul punto di morire, per averti detto sì. Tu hai dunque una responsabilità personalissima. Il tuo sì o il tuo no sono decisivi. Ma sai pure che se mi togli alla mia famiglia, l’hai voluto due volte. Questo peso non te lo scrollerai di dosso più”¹⁰⁴.

Il governo provò in tutti i modi a svalutare le lettere di Moro: il 4 aprile Andreotti definì le lettere di Moro “non moralmente autentiche”, mentre la nota che accompagna la lettera a Zaccagnini sul “Popolo” dichiarò che “la missiva non è moralmente a lui ascrivibile date le condizioni di assoluta coercizione nella quale simili documenti vengono scritti”.¹⁰⁵

¹⁰³ Gianfranco Pellegrino, *Etica pubblica*, Luiss University Press, Roma 2015

¹⁰⁴ Aldo Moro, *Lettera al segretario della Dc Benigno Zaccagnini*, Roma 20 aprile 1978, fogli 1,2,3,8,9

¹⁰⁵ G. Pellegrino, *Etica pubblica*, Luiss University Press, Roma 2015

È importante considerare che le lettere di Moro dovevano superare la censura delle Br, la quale interveniva sia sulla distribuzione delle lettere sia sulla loro composizione. A tale censura si aggiunse il tentativo di Moro di aggirarla, facendo uso di riferimenti impliciti e messaggi criptici.

Nella vicenda Moro si possono trovare vari problemi di filosofia morale e politica. In primo luogo, riguardo il terrorismo, ci si può chiedere se sia legittima una trattativa con i terroristi al fine di salvare ostaggi. In secondo luogo, riguardo la segretezza, se Moro fosse stato a rischio di divulgare segreti il cui disvelamento avrebbe potuto danneggiare lo Stato (e plausibilmente si trattava di informazioni riservate su vicende oscure della storia italiana di quegli anni), ci si potrebbe chiedere se sia giusto che ci siano segreti di Stato che sfuggano al controllo democratico dei cittadini, e che, ammesso che sia giusto mantenere il segreto, se informazioni del genere possano avere un valore tale da giustificare il sacrificio di vite umane.¹⁰⁶

Inoltre, ci si può chiedere se i diritti o doveri di un politico sono distinti rispetto a quelli dei cittadini e se la vita di Moro fosse una questione privata, dell'individuo (padre di famiglia, marito, collega) o una questione pubblica, perché Moro era un rappresentante dello Stato italiano e non poteva smettere di esserlo.¹⁰⁷

b) La salute

La conquista di massimo rilievo per i governi di solidarietà nazionale fu l'introduzione, con la Legge 23 dicembre 1978, n. 833, del Servizio Sanitario Nazionale, grazie al quale per la prima volta nella storia d'Italia tutti i cittadini avrebbero potuto accedere alle cure mediche.¹⁰⁸

L'istituzione del S.S.N, attraverso la L 833/78, rientrò nel generale processo di "disgelo della Costituzione" che ha visto l'approvazione di leggi di riforma istituzionale e di espansione dei diritti civili. Tale legge mirava a rendere concreta la salvaguardia del diritto alla salute, costituzionalmente sancito dall'art.32, attraverso l'istituzione di un sistema pubblico retto sui principi dell'universalità, uguaglianza, solidarietà ed equità.

Prima di questa legge, i provvedimenti sanitari si basavano su un miscuglio caotico di enti assistenziali e istituzioni private.¹⁰⁹ Fino alla metà degli anni '70 il Nord e il centro avevano una media di 10,38 posti letto ospedalieri ogni 1000 abitanti, simile al 10,5 dell'Inghilterra e ai 12 della Francia; il sud, invece, aveva solo 5,4 letti per 1000 abitanti.¹¹⁰

La legge del 1978 cercò di porre rimedio a questo sistema diversificato, autonomo e dispersivo, istituendo la Usl (Unità sanitaria locale), organismo responsabile dell'assistenza sanitaria su tutto il territorio nazionale e con sedi distaccate in ogni comune e in ogni quartiere delle principali città.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ M. Salvadori, *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 2018, p.423

¹⁰⁹ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.528

¹¹⁰ *Ibid.*

Le principali innovazioni di questa riforma furono di carattere tecnico, attraverso l'unificazione degli enti e lo sviluppo delle attività di prevenzione delle malattie; politico, per l'affermazione di principi di uguaglianza e di decentramento dei poteri decisionali dal livello centrale a quello regionale e locale; economico, in quanto si tentò di razionalizzare la spesa sanitaria, stabilendo precisi vincoli di spesa alle Regioni e alle Usl, che amministravano i fondi provenienti dal governo centrale e prevedendo l'introduzione della programmazione quale strumento di controllo dell'impiego delle risorse.¹¹¹

Venne infatti istituito il Fondo Sanitario Nazionale da ripartire tra le varie regioni, il cui ammontare veniva determinato annualmente con la legge di approvazione del Bilancio dello Stato attraverso un processo di "ricentralizzazione" giustificato dalla necessità di controllare la spesa pubblica.

Tuttavia, se da un lato questa prima riforma ha avuto il pregio di dislocare per tutta la penisola l'organizzazione sanitaria, dall'altra ha manifestato grossi limiti. La legge, infatti, si scontrò con la realtà, caratterizzata da un incremento vertiginoso della spesa corrente per il funzionamento del S.S.N. Furono evidenziati sprechi, inefficienze e differenze di attivazione tra le regioni. Le Usl divennero il più eclatante esempio dalla pratica della "lottizzazione" partitica.¹¹² Con la legge del 1978 il diritto di controllo sulle Usl venne affidato ai Consigli comunali, con il risultato che i più importanti ruoli amministrativi, incluse le presidenze, venivano suddivisi tra i partiti.¹¹³

La legge del 1978, infine, non riuscì a ridurre il divario tra nord e sud; mentre al nord il servizio sanitario fu efficiente come nel resto d'Europa, al Sud continuò il dramma dei letti nei corridoi d'ospedale, di famiglie costrette a preparare pasti per i loro parenti e perfino delle tangenti pagate per essere ammessi. Anche secondo Sabbatucci, nella sua applicazione pratica, la riforma sanitaria si sarebbe rivelata fonte di inefficienza e sprechi.¹¹⁴

Nel maggio 1978, sei mesi prima, venne promulgata la legge n.180, anche conosciuta come Legge Basaglia, che modificava l'atteggiamento dello Stato verso la malattia mentale. Oltre a prevedere la chiusura dei manicomi, la legge mirava a restituire dignità umana e libertà al paziente e di reinserirlo al più presto nella famiglia e nella società. Tuttavia, come spesso succedeva, la legge non fu affiancata da provvedimenti atti a garantirne la realizzazione.¹¹⁵

¹¹¹ Maurizio Ferrera, *La salute che noi pensiamo. Domanda Sanitaria e politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna 1986, p.23

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.529

¹¹⁴ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma, 2018, p.347

¹¹⁵ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.527

c) Riforma edilizia

Durante i governi di solidarietà nazionale furono tre le leggi importanti approvate sull'edilizia e la pianificazione:

a) Legge sull'edificabilità dei suoli del 28 gennaio 1977 n.10

La legge sull'edificabilità dei suoli del 28 gennaio 1977 n.10, cd. Bucalossi, si basava su due principi: ogni permesso edilizio comportava l'obbligo a contribuire alle spese di urbanizzazione del lotto edificabile; ogni comune inoltre doveva rispettare scrupolosamente il proprio piano regolatore, che a sua volta doveva tenere conto dei bisogni della collettività e della necessità di sviluppare l'edilizia popolare.¹¹⁶

Fu emanata per arginare la speculazione edilizia e garantire un maggior rispetto della normativa urbanistica, sostituendo alla licenza edilizia (che rimuove un limite all'esercizio di un diritto comunque spettante al privato) la concessione edilizia, onerosa ed ottenibile solo in caso di conformità alle prescrizioni dei piani urbanistici.

La legge sanciva il distacco del diritto di edificare (*ius aedificandi*), avvocato all'autorità Pubblica, che può concederlo al privato proprietario del suolo previo pagamento di un contributo commisurato al costo degli oneri di urbanizzazione e di costruzione, dal diritto di proprietà dei suoli.¹¹⁷La concessione, infatti, attribuisce un diritto di cui il soggetto non è in precedenza titolare. Viene inoltre prevista l'edilizia convenzionata: il privato che vuole edificare fabbricati da vendere a prezzi agevolati, concordati con il comune per le classi a basso reddito, era esonerato dal pagamento della concessione.

La nuova legge però fu sabotata sia dalle forze politiche e istituzionali sia da quelle sociali.¹¹⁸

La sentenza 5/80 della Corte costituzionale stravolse l'impianto teorico della legge, dichiarando l'illegittimità dell'art.14 L10/77, relativo alla determinazione degli indennizzi di esproprio e affermando che "il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà". In conclusione, la Corte costituzionale stabilì che alcuni dei suoi più importanti articoli violassero i diritti dei cittadini, mentre le sue disposizioni venivano ampiamente evase, soprattutto nel Mezzogiorno.

b) Legge sull'equo canone del 27 luglio 1978

La legge, che fu oggetto di una lunga battaglia parlamentare, fissava l'equo canone al 3,85% del valore degli immobili. Mentre ai proprietari venne concessa la facoltà di aumentare gli affitti fino al 75% dell'incremento del costo della vita, agli inquilini fu assicurata la sicurezza della casa per quattro anni, trascorsi i quali avrebbero potuto essere sfrattati.

Parecchi proprietari rifiutarono di rendere disponibili i loro appartamenti alle nuove condizioni, così che dopo il '78 ci fu una forte contrazione del numero delle case da affittare a equo canone, mentre parallelamente prosperò il mercato nero.

¹¹⁶ *Ibid.* p.525

¹¹⁷ Vincenzo Cerulli Irelli, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Giappichelli, Torino 2008

¹¹⁸ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.527

Secondo lo storico Salvadori, la legge del '78, che aveva lo scopo di regolare e calmierare il livello degli affitti, produsse risultati disastrosi, creando un doppio mercato degli alloggi, soprattutto nelle grandi città.¹¹⁹

c) *Legge sul piano decennale per l'edilizia residenziale del 5 agosto 1978*

La legge prevedeva la costruzione di 100.000 abitazioni all'anno, e per questo progetto furono stanziati somme ingenti. Tuttavia, vi fu un abisso fra gli intenti della legge e la sua realizzazione: nel 1984 erano state costruite appena 125.000 abitazioni rispetto alle 600.000 previste.¹²⁰

Secondo lo storico Ginsborg, le riforme dell'edilizia e della pianificazione urbana contribuirono indubbiamente a valorizzare il settore edilizio pubblico; esse però erano destinate a fallire per due motivi: il primo è che le proposte di riforma venivano "lentamente macinate e svuotate da un apparato statale nel quale l'ideologia proprietaria e quella burocratica si armonizzano perfettamente in una mediazione paralizzante"¹²¹. Il secondo motivo è che all'interno della società civile, lo stato difettava quasi completamente degli strumenti necessari, sia materiali che culturali, per imporre le proprie leggi.¹²²

d) **L'aborto**

Dopo una lunga battaglia parlamentare, il 22 maggio 1978 il decreto sull'aborto divenne legge.

Mentre la Dc accettò di ritirare ogni clausola che caratterizzasse l'aborto volontario come un crimine, mandando in collera le gerarchie ecclesiastiche, il Pci fece infuriare il movimento più radicale, accettando che venissero posti dei limiti alla libertà di scelta.

Le donne che volevano abortire dovevano consultarsi con un medico e con un'assistente sociale ed aspettare una settimana di "meditazione" prima di poter effettuare l'intervento. Le donne sotto i diciotto anni avevano bisogno del permesso dei genitori. Ai medici, inoltre, veniva riconosciuto il diritto all'obiezione di coscienza, e poiché la maggior parte di loro era cattolica, in alcune zone del Paese le donne ebbero ancora grosse difficoltà nell'ottenere l'aborto.¹²³ In questo modo, fu inevitabile che molte ragazze abortissero clandestinamente.

e) **I referendum "mancati"**

L'11 giugno 1978 si votò per il referendum sull'abrogazione della legge Reale sull'ordine pubblico e di quella sul finanziamento pubblico ai partiti.

I radicali, forti del successo del referendum sul divorzio e del loro ingresso in Parlamento, riuscirono a raccogliere le firme necessarie per diversi referendum, che in gran parte furono bocciati dalla Corte costituzionale, come per esempio quello sull'abrogazione del Concordato tra lo Stato e il Vaticano.

¹¹⁹ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma, 2018, p.346

¹²⁰ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.

¹²¹ Giorgio Ruffolo, *Riforme e controriforme*, Laterza, Roma 1976, p.67

¹²² P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, p.527

¹²³ *Ibid.* p.530

Per quanto riguarda la legge Reale, la quale aveva inasprito la legislazione penale nell'ottica della lotta al terrorismo, i partiti favorevoli alla sua abrogazione erano il Partito radicale, il Msi, il Pli e la Democrazia Proletaria; contrari invece erano la Dc, il Pci, il Psi, il Pri e il Psdi.¹²⁴

Vinse il “no” con il 76%, rispetto al 23% dei “si”.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico ai partiti, favorevoli erano il Partito radicale e la Democrazia Proletaria, contrari il resto dei partiti.¹²⁵

Tale legge nasceva per arginare i pericolosi finanziamenti privati, alla base dei fenomeni di corruzione e per tutelare le forze politiche che rappresentavano le fasce meno abbienti della popolazione italiana.

La legge Piccoli, approvata nel 1974, aveva concesso ai partiti politici finanziamenti pubblici annuali sia per l'attività dei gruppi parlamentari, sia per le attività propedeutiche dei rispettivi partiti, a condizione che questi avessero presentato un bilancio pubblico. Anche questo referendum fu respinto, seppur in maniera meno netta. I “no” vinsero con il 56%, rispetto al 43% dei “si”.

f) Politica economica, estera e fine dei governi di unità nazionale

I governi di solidarietà nazionale cercarono di avviare il risanamento dell'economia, aiutati in questo dall'atteggiamento dai comunisti, che si fecero sostenitori di una linea di austerità e di una relativa moderazione delle richieste sindacali.¹²⁶ La prossimità del Pci al governo, sebbene allarmò alcuni settori del capitalismo, non creò il clima di isteria e sabotaggio sorto nel 1962 con la nascita del centro-sinistra. Il Pci sembrava ansioso di collaborare a salvare l'economia in modo tradizionale, cosicché i comunisti furono usati per spegnere le fiammate di attivismo operaio, attraverso gli appelli di Berlinguer ai sacrifici e all'austerità.

Il segretario della Cgil, Luciano Lama, si dichiarò favorevole alla limitazione dei salari, all'aumento della produttività in cambio di una riduzione della disoccupazione e di una maggiore attenzione ai problemi del Mezzogiorno.

Come risultato l'economia registrò un miglioramento: nel '78 l'inflazione scese al 12,4%, le esportazioni ripresero vigore e il mondo degli affari riprese fiducia. Questa “mini-ripresa” fu stimolata anche dalla svalutazione della lira, attuata nella prima metà del '76 dalla Banca d'Italia e dai continui ribassi della moneta nazionale nel periodo successivo.

La necessità di affrontare concretamente i problemi posti da una globalizzazione sempre più stringente si presentò nel 1979 attraverso la richiesta dell'adesione dell'Italia al Sistema Monetario Europeo (Sme). Lo Sme si proponeva di introdurre un sistema di cambi fissi tra le monete europee, sulla base di un'unità virtuale di riferimento, l'ECU. In caso di oscillazioni superiori alle soglie concordate (nel caso

¹²⁴ Indro Montanelli, Mario Cervi, *L'Italia degli anni di piombo (1965-1978)*, Rizzoli, Milano, 1991

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma 2018, p. 346

italiano era il 6%), gli Stati aderenti si impegnavano a adottare le misure necessarie per riportare la propria moneta nazionale ai livelli stabiliti.

Con quella scelta, l'Italia si impegnò su una linea di politica monetaria che avrebbe comportato una serie di decisioni sempre più impegnative, obbligandosi ad un percorso di risanamento economico e finanziario molto difficile¹²⁷.

Il Pci però continuò a nutrire forti perplessità verso l'adesione italiana allo Sme, provocando le dimissioni del governo e portando a nuove elezioni anticipate¹²⁸. Da lungo tempo i comunisti chiedevano l'ingresso a pieno titolo nell'esecutivo, minacciando il passaggio all'opposizione, senza mai essere accontentati¹²⁹. L'adesione allo Sme fu la goccia che fece traboccare il vaso.

L'uscita dei comunisti dalla maggioranza provocò la caduta del governo di solidarietà nazionale, a cui seguì, nel marzo '79, un tripartito Dc-Psi-Pri (Andreotti V), il quale ebbe l'unico scopo di gestire le elezioni dopo lo scioglimento anticipato delle camere.

Secondo lo storico Giovagnoli con la conclusione della solidarietà nazionale ebbe inizio lo sfaldamento della democrazia consensuale italiana, che avrebbe portato al collasso del sistema politico e alla fine della Prima Repubblica.¹³⁰

Le elezioni del 3 giugno 1979 videro il calo del Pci, passato dal 34,4% al 30%, mentre la Dc rimase stabile al 38,3%. Al Psi andò il 9,8%, ai radicali il 3,5%, il Msi il 5,2%, il Psdi il 3,8%, il Pri il 3%.

Il 5 agosto 1979 si formò il primo governo Cossiga, appoggiato da Dc, Psdi, Pli e con l'astensione del Psi e del Pri.

I risultati elettorali affossarono la strategia del compromesso storico proposta dai comunisti e resero del tutto velleitaria l'idea di un'alternativa di sinistra. Il Psi craxiano e la Dc post-morotea convennero che era interesse reciproco formare una nuova alleanza di governo, lasciare il Pci fuori dall'area di potere e ridimensionare il suo peso elettorale; i primi due obiettivi furono raggiunti, ma non il terzo.

Da quel momento in poi il Psi sarebbe rimasto ancorato al ruolo di abile sfruttatore, detestato dai comunisti e mal tollerato dai democristiani, della "rendita di posizione" che lo rendeva indispensabile alla formazione dei governi.

¹²⁷ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma, 2016, p. 101

¹²⁸ Fabio Masini, *SMEorie della lira. Gli economisti italiani e l'adesione al Sistema monetario europeo*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 36-40

¹²⁹ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma, 2018, p. 347

¹³⁰ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, Laterza, Roma, 2016, p. 101

GOVERNI DI SOLIDARIETÀ NAZIONALI	PRESIDENTI DELLA REPUBBLICA
	LEONE (29 dicembre 1971- 15 giugno 1978)
ANDREOTTI III (29 luglio 1976-11 marzo 1978)	
ANDREOTTI IV (16 marzo 1978-20 marzo 1979)	PERTINI (9 luglio 1978-29 giugno 1985)

3 GOVERNI MONTI E DRAGHI

3.1 NASCITA DEL GOVERNO MONTI

Tra la fine del 2010 e il 2011 l'Italia si trovò a fronteggiare due gravi crisi¹³¹: una di tipo economico-finanziario, dovuta alla crisi economica che colpì l'Europa a partire dal 2008 e una politico-parlamentare, a causa delle divisioni interne del Pdl, il principale partito di centro-destra al governo, guidato dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, culminate con la creazione da parte di Gianfranco Fini, co-fondatore del Pdl, nonché Presidente della Camera, di un nuovo gruppo parlamentare, Futuro e Libertà per l'Italia.

In seguito alla scissione dal Pdl, nel novembre del 2010, Fini e i deputati a lui fedeli si schierarono con l'opposizione, presentando, insieme al Pd (nato dalla fusione di Ds e Margherita e guidato da Walter Veltroni), una mozione di sfiducia per far cadere il governo.¹³²

In tale scenario entrò in gioco il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che, riconoscendo l'urgenza di approvare la legge di stabilità e di bilancio del 2011, calendarizzò la mozione di sfiducia in una data successiva a quella dell'approvazione della suddetta legge.¹³³ Il 14 dicembre 2010 il Governo si vide confermare la fiducia, contando però su una maggioranza molto debole di soli tre voti. Come detto in precedenza, alle difficoltà politico-parlamentari si aggiunsero quelle di tipo economico-finanziario, a causa del sempre maggiore debito pubblico e del crescente deprezzamento dei titoli di Stato (il differenziale tra Btp e Bund toccò quota 570), oltre al forte scetticismo degli operatori finanziari nei confronti del sistema economico italiano.

Le forze politiche dell'opposizione e molti dei principali mass-media accusavano il governo di essere incapace di attuare le riforme richieste dall'Europa, anche a causa degli scandali privati riguardanti il Presidente Berlusconi, che ne avevano offuscato l'immagine a livello nazionale ed internazionale.

Il Governo cercò con sempre maggiore difficoltà di trovare compromessi all'interno della maggioranza, in modo da attuare le riforme più urgenti per arginare la crisi, finché, l'8 novembre 2011, con il voto sul Rendiconto Generale dello Stato alla Camera, approvato con soli 308 voti (la maggioranza assoluta sarebbe stata di 316), il premier comprese di non avere più la maggioranza assoluta.

Così, tre giorni dopo, a seguito di un colloquio privato tra Napolitano e Berlusconi, fu diramato un comunicato in cui si annunciava che, in seguito alla votazione della Legge di Stabilità, prevista per il 12 novembre e già approvata dall'Unione Europea, il Presidente del Consiglio avrebbe rassegnato le proprie dimissioni.

¹³¹ Nadia Maccabiani, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del primo governo Monti*, Rivista AIC, n.1, 2012

¹³² Tommaso Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, rivista IANUS, N. 7, 2012

¹³³ *Ibid.* pag.271

Il 12 novembre il neo-senatore a vita Mario Monti diede il via ad una serie di incontri con i leader dei diversi schieramenti politici (da Berlusconi a Bersani, da Fini a Casini, e a Rutelli), con lo scopo di cercare di dar vita ad un nuovo governo che fosse sostenuto da una maggioranza il più solida possibile.

Tra questi, Berlusconi era il più incerto circa la formazione di un governo di “larghe intese”, poiché temeva una rottura irreparabile dell’alleanza tra il Popolo della Libertà e la Lega Nord di Umberto Bossi, che rifiutava categoricamente la prospettiva di un Esecutivo con a capo il prof. Monti, chiedendo il voto anticipato e annunciando un’opposizione durissima al futuro Governo.

Una volta raggiunto un accordo con i partiti coinvolti, il Presidente della Repubblica conferì a Monti l’incarico di formare il nuovo Governo (del quale alla fine faceva parte anche il Pdl), spiegando poi, in una lettera inviata al quotidiano *Il Messaggero* le ragioni della propria scelta, volta ad “evitare un precipitoso ricorso a elezioni anticipate e quindi un vuoto di governo “...” dando vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l’attuale emergenza finanziaria ed economica esige”.¹³⁴

Il giorno successivo il Presidente incaricato ringraziava pubblicamente il Capo dello Stato per la fiducia accordatagli, affermando il suo obiettivo di «risanare la situazione finanziaria e riprendere il cammino della crescita in un quadro di accresciuta attenzione all’equità sociale, per dare ai nostri figli un futuro concreto di dignità e di speranza», dichiarando di essere aperto al dialogo con entrambe le coalizioni, senza escludere nessun partito.

Per rimarcare tale concetto e rassicurare quei partiti ancora scettici nei confronti del nuovo Governo, il Presidente Napolitano, presentando la figura di Monti lo descrisse come “una personalità indipendente, rimasta sempre estranea alla mischia politica, e al tempo stesso dotata di competenze ed esperienze che ne fanno una figura altamente conosciuta e rispettata in Europa e nei più larghi ambienti internazionali”¹³⁵, aggiungendo poi che “il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà appena la parola tornerà ai cittadini per l’elezione di un nuovo Parlamento”¹³⁶.

Il Governo si presentava quindi quale governo di scopo, il cui obiettivo consisteva nel condurre l’Italia nel percorso di risanamento economico e il Parlamento al termine della legislatura, affinché le forze politiche si potessero dedicare all’approvazione delle riforme istituzionali.

Per la scelta dei ministri, l’intento iniziale di Monti fu quello di nominare alcuni esponenti dei principali partiti. Monti, però, non trovò l’appoggio da parte del Pd e del Pdl, i quali chiedevano la formazione di un governo composto da soli tecnici. Questo a dimostrazione della totale assenza di

¹³⁴ Giorgio Napolitano, *Il tempo della responsabilità*, *Il Messaggero*, 14 novembre 2011

¹³⁵ Comunicato della Presidenza della Repubblica, Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni, 13 novembre 2011

¹³⁶ *Ibid.*

partecipazione delle forze politiche all'elaborazione dei provvedimenti di natura economica, che si palesava peraltro anche nella mancanza di contributo alla formulazione del programma di governo.

Il 16 novembre 2011, Mario Monti veniva nominato pubblicamente Presidente del Consiglio, e successivamente rendeva note le nomine di sedici ministri, tutte personalità estranee ai partiti politici.

Quello stesso giorno ebbe luogo il primo Consiglio dei ministri presieduto dal nuovo esecutivo, che si presentò come “Governo di impegno nazionale”, avente “il compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali fondandole sul senso dello Stato”¹³⁷.

Il Governo ricevette la fiducia delle Camere con numeri molto elevati: 281 voti a favore al Senato (con 0 astensioni e 25 voti contrari) e 556 alla Camera (0 astensioni e 61 voti contrari).

Dalle dichiarazioni di voto emerge che il sostegno al Governo fu accordato, tanto al Senato quanto alla Camera, da tutti i gruppi parlamentari, con la sola eccezione della Lega Nord.

¹³⁷ Assemblea della Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 550 del 17 novembre 2011, p. 4

3.2 POLITICHE E RIFORME DEL GOVERNO MONTI

Il governo di Monti può essere considerato il governo “delle scelte impopolari” e dell’austerità, perché introdusse, non sempre con risultati corrispondenti alle attese, quelle riforme fiscali, economiche e previdenziali che l’Unione Europea e la situazione finanziaria italiana richiedevano e che i partiti non avevano voluto e potuto mettere in atto fino a quel momento.

a) **Decreto Salva Italia**

Il 6 dicembre 2011 il governo Monti emanò il D.L. n. 201 cosiddetto “decreto Salva Italia”, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, contenente un pacchetto di misure urgenti per assicurare la stabilità finanziaria, la crescita e l’equità, fra le quali la riforma previdenziale (la c.d. Riforma Fornero), diverse riforme fiscali, oltre che manovre volte alla lotta all’evasione.

La manovra prevedeva un saldo totale da 30 miliardi di euro lordi: 12-13 miliardi di tagli alla spesa pubblica, 17-18 miliardi di nuove tasse. Di questi, 20 miliardi erano destinati alla riduzione del deficit e i restanti 10 al finanziamento di interventi per crescita ed equità. Fra i punti salienti del decreto vi fu innanzitutto il completamento della riforma della previdenza, con l’estensione a tutti dal 1 gennaio 2012 del metodo contributivo per il calcolo delle pensioni per le anzianità future; la pensione veniva calcolata in base ai versamenti effettuati dal lavoratore, con un’anzianità contributiva minima stabilita dalla legge, 42 anni per gli uomini, 41 per le donne, mentre fu innalzata l’età pensionabile di uomini e donne da un minimo di 62 fino a un massimo di 67 anni.

Dal punto di vista fiscale, poi, molte furono le misure varate dal provvedimento: introduzione dell’IMU (imposta municipale unica), aumento dell’IVA di due punti percentuali, limitazione dell’uso del contante per pagamenti superiori ai mille euro, finanziamento di un programma per accelerare l’utilizzo dei fondi strutturali europei, rifinanziamento del fondo di garanzia per le piccole-medio imprese, deducibilità integrale dell’IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) sul costo del lavoro, detrazioni ai fini IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche) per interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico, tassazione sugli immobili all’estero e, sempre sulla linea della tassazione patrimoniale, l’imposta di bollo sui conti bancari, l’addizionale sulle auto di lusso, le tasse su barche e aerei privati.¹³⁸

Inizialmente il decreto fu accolto positivamente dall’opinione pubblica, che alla fine del 2011 era molto preoccupata dai rischi derivanti dalla situazione economica e dalla crisi della zona euro. Ma presto e da più parti vennero le critiche.

In particolar modo, le critiche riguardarono la Riforma Fornero, che sostanzialmente allungava i tempi necessari per andare in pensione ed estendeva il metodo contributivo; tuttavia, nella sua applicazione non dedicava sufficiente attenzione ad alcune categorie, come ad esempio quella degli esodati, ovvero

¹³⁸ Camera dei deputati, decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201

lavoratori che avevano accettato il licenziamento in cambio di aiuti economici per arrivare fino all'età della pensione.¹³⁹

Anche quella dell'aumento dell'Iva è stata una decisione piuttosto impopolare, in quanto l'imposizione indiretta realizza una forma di tassazione regressiva, incidendo notevolmente sul consumo dei beni primari, a dispetto del reddito realizzato.

b) Riforma del lavoro Fornero

Un altro provvedimento proposto dallo stesso ministro Fornero fu quello di Riforma della legge sul mercato del lavoro (legge 28 giugno 2012 n.92), che fra l'altro comportava una modifica dell'art.18, il quale tutela i lavoratori dipendenti in caso di licenziamento illegittimo, ingiusto e discriminatorio.

Questa riforma fu oggetto di numerose critiche da parte di partiti di opposizione, sindacati (in particolar modo la CGIL) e forze della sinistra extraparlamentare, soprattutto per quanto riguarda le modifiche all'articolo 18 dello statuto dei lavori.

Secondo i contestatori tale norma avrebbe reso più facili i licenziamenti prevedendo per il lavoratore esclusivamente la possibilità di indennizzo, senza possibilità di reintegro.¹⁴⁰ (M. Sensini, *Riforme e tasse, l'eredità dei tecnici*, Corriere della sera, 21 dicembre 2012).

c) Spending Review

Il governo adottò anche provvedimenti sulla riqualificazione della spesa pubblica (spending review), contenuti sia nel già citato D.L. 201/2011 (Salva Italia), che nel successivo D.L. 27 giugno 2012 n. 87, contenente disposizioni circa la dismissione del patrimonio pubblico, la razionalizzazione di uffici pubblici e la riduzione del personale. Infine, il D.L. 7 luglio 2012 n.95, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n.135, prevede una riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi da parte dei ministeri, nonché tagli su dipendenti e dirigenti pubblici, una riduzione delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni pari a 700 milioni nel 2012 ed 1 miliardo nel 2013, taglio dei Consigli di amministrazione delle società interamente partecipate dallo Stato oltre a tagli consistenti alla sanità, all'università e al pubblico impiego.

d) Pareggio di bilancio e liberalizzazioni

Altri importanti interventi ebbero ad oggetto l'introduzione nella nostra Costituzione del principio del pareggio di bilancio, realizzata con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali (come il cosiddetto Fiscal Compact). Detta legge ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, il quale ora stabilisce che lo Stato assicura l'equilibrio strutturale delle

¹³⁹ Mario Sensini, *Riforme e tasse, l'eredità dei tecnici*, Corriere della sera, 21 dicembre 2012

¹⁴⁰ *Ibid.*

entrate e delle spese del proprio bilancio. Si operò infine, sul piano delle liberalizzazioni delle attività economiche a mezzo del D.L. 24 gennaio 2012 n.1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n.27, contenente disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Tuttavia, i tentativi di liberalizzare settori chiave, come la distribuzione dei carburanti ed i servizi postali, non andarono a buon fine.

3.3 FINE DEL GOVERNO MONTI

Nel dicembre 2012, mentre il centrosinistra presentava quale candidato premier Pierluigi Bersani, nel centrodestra la questione delle primarie non si era ancora risolta. Molti esponenti di spicco del Pdl spingevano per un ritorno di Silvio Berlusconi, nonostante la possibile condanna nel processo per i diritti tv, che lo avrebbe fatto decadere dal suo incarico.

Pochi giorni dopo Berlusconi annunciò la sua candidatura, minacciando di ritirare la fiducia del partito verso il governo. Il 7 dicembre il PdL annunciò la sua astensione sui provvedimenti del governo alla Camera e la non partecipazione al voto su quelli al Senato (questo perché al Senato l'astensione vale come voto contrario), garantendo però il sostegno per l'approvazione della legge di stabilità.

Tale decisione da parte del PdL convinse Monti ad incontrare al Quirinale il Presidente Napolitano e ad annunciare le proprie intenzioni di rimettere il mandato dopo l'approvazione della Legge di Stabilità, poi avvenuta il 21 dicembre 2012.

Così il 21 dicembre 2012 il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano decretò lo scioglimento delle Camere. Le elezioni politiche si tennero il 24 e 25 febbraio 2013, mentre il Parlamento eletto (XVII legislatura) entrò in carica il 15 marzo 2013.

3.4 DAL GOVERNO MONTI AL GOVERNO DRAGHI

Le elezioni politiche si tennero il 24 e 25 febbraio 2013, tuttavia il sistema politico rimase instabile, con il centro sinistra che ottenne la maggioranza dei seggi alla Camera, ma non al Senato, dove si registrò un sostanziale equilibrio tra centro destra e centro sinistra. Tale situazione di incertezza e di stallo parlamentare indusse il Presidente Napolitano ad affidare ad Enrico Letta (vicesegretario del Pd) l'incarico di formare un governo di "larghe intese" insieme al Pdl.

Tale governo restò in carica dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014 e si concluse con le dimissioni da parte di Letta, spinto dal Pd, che riteneva necessario aprire una fase nuova, guidata da un nuovo esecutivo. Matteo Renzi, nuovo segretario del Pd, ricevuto da Napolitano l'incarico di formare un nuovo governo, sciolse positivamente la riserva il 21 febbraio 2014, presentando la lista dei ministri. Il governo Renzi terminò il 7 dicembre 2016, anch'esso in seguito alle dimissioni del premier.

Il giorno seguente il Presidente della Repubblica avviò le consultazioni per la formazione del nuovo governo, che si conclusero l'11 dicembre, con il conferimento dell'incarico a Paolo Gentiloni, che aveva ricoperto il ruolo di ministro degli esteri durante il governo Renzi. Durante il governo Gentiloni fu emanato il D.L. 3 novembre 2017 n. 165 contenente la nuova legge elettorale, che prevedeva un sistema misto, parte maggioritario e parte proporzionale, sia per la Camera, sia per il Senato.

Dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018, che videro la coalizione del centrodestra (guidata dalla Lega, seguita da Forza Italia e Fratelli d'Italia) ricevere il maggior numero di voti e il sorprendente risultato raggiunto dal M5s (primo partito con il 32%), il 24 marzo Gentiloni rassegnò le dimissioni dal governo da lui presieduto.

In tale situazione il Presidente della Repubblica Mattarella rilevò che nessuna forza politica disponeva dei voti necessari alla formazione di un nuovo Governo e che quindi era indispensabile giungere ad intese tra più parti politiche per formare una coalizione.

Il Pd, fin dal principio, escluse una sua partecipazione al governo insieme al M5s e al centrodestra; questi ultimi invece, una volta raggiunto un accordo di programma, diedero vita a nuovo governo, presieduto da Giuseppe Conte.

Il governo Conte I perdurò dal 1° giugno 2018 fino al 5 settembre 2019, quando, a causa di una mozione di sfiducia presentata dalla Lega (poi ritirata), il premier rassegnò le dimissioni. In seguito, al termine delle consultazioni svolte al Quirinale, emerse la possibilità di dar vita ad un governo di coalizione tra M5s, Pd, LeU e IV, che portò alla formazione del Governo Conte II.

3.5 NASCITA DEL GOVERNO DRAGHI

Il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) dichiarò emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina.

Il giorno successivo il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, proclamò lo stato di emergenza e mise in atto le prime misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

Il governo, attraverso una serie di D.p.c.m., adottò numerosi provvedimenti volti a contrastare la diffusione del virus, come ad esempio la chiusura di tutte quelle attività produttive considerate non essenziali o strategiche, il divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in comune diverso da quello in cui si trovavano, salvo che per comprovate esigenze lavorative o di assoluta urgenza, il divieto di accesso del pubblico ai parchi e ai giardini pubblici, il divieto di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto.

La pandemia da Covid-19 e le misure via via adottate dal governo per contrastarne la diffusione comportarono gravissime conseguenze, non solo sul piano sanitario, ma anche su quello economico e sociale, con l'aggravarsi della disoccupazione, della povertà e delle disuguaglianze e con interi settori dell'economia messi in ginocchio dalla crisi.

Nel gennaio 2021, a seguito di un'escalation di tensioni nella maggioranza, Italia Viva, partito guidato dall'ex-segretario del PD Matteo Renzi, annunciò la sfiducia al governo in seguito a dissidi concernenti la gestione della pandemia e delle risorse finanziarie del Next Generation EU (fondo approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio Europeo al fine di sostenere gli Stati Membri colpiti dalla pandemia), dando inizio a una crisi di governo, culminata il 26 gennaio con le dimissioni di Conte.

Conseguentemente, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella conferì al Presidente della Camera Giuseppe Fico un mandato esplorativo per verificare l'esistenza di una solida maggioranza tra PD, M5S, LeU e IV, che ebbe però esito negativo.

Così, il 3 febbraio 2021, Mattarella convocò al Quirinale Mario Draghi, per conferirgli l'incarico di formare un nuovo governo.

Il 12 febbraio, una volta concluse le consultazioni, il Presidente della Repubblica ricevette al Quirinale il Presidente del Consiglio incaricato Draghi e, con distinti decreti, accettò le dimissioni rassegnate da Giuseppe Conte in nome proprio e dei ministri componenti il Consiglio e nominò Mario Draghi Presidente del Consiglio dei ministri.

Il 17 febbraio 2021 il Senato approvò la mozione di fiducia al governo Draghi con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 estensioni. A schierarsi contro furono 19 parlamentari di Fratelli d'Italia, unico partito

ufficialmente all'opposizione e alcuni senatori 5 stelle e del gruppo misto. Nelle precedenti votazioni alla Camera aveva ottenuto 530 voti favorevoli, 56 voti contrari e 5 astenuti.

Nella nomina di Draghi, dunque, un ruolo di primo piano fu stato svolto dal Presidente Mattarella; come Napolitano dieci anni prima, anche Mattarella seppe individuare in tempi brevissimi la figura che sarebbe andata a sostituire il dimissionario Presidente, scegliendo un soggetto “non politico”, con alle sue spalle un prestigiosissimo curriculum nelle istituzioni economiche nazionali, europee e internazionali, tra l'altro quale governatore della Banca d'Italia e poi quale presidente della Banca Centrale Europea e mai schieratosi a favore di un partito.¹⁴¹

Infine, anche il governo Draghi nacque per la necessità di intraprendere riforme di significato strategico, che l'esecutivo precedente non pareva in grado di realizzare, come quelle richieste per usufruire dei fondi stanziati dall'Unione Europea, con il programma Next Generation EU.

Un altro elemento che accomuna i due governi è la durata limitata, poiché, anche il governo Draghi è nato con un orizzonte temporale massimo di poco più di due anni.

¹⁴¹ Nicola Lupo, *Cosa ha di diverso Draghi dai precedenti Governi tecnici?*, Huffington Post, Luiss Open, 2021

3.6 OBIETTIVI E POLITICHE DEL GOVERNO DRAGHI

Nel suo intervento programmatico Draghi definì il suo governo come “il governo del Paese”:

“in una situazione drammatica come quella che stiamo vivendo [...] tale esecutivo riassume la volontà, la consapevolezza, il senso di responsabilità delle forze politiche che lo sostengono alle quali è stata chiesta una rinuncia per il bene di tutti, dei propri elettori come degli elettori di altri schieramenti, anche dell’opposizione, dei cittadini italiani tutti. Questo è lo spirito repubblicano di un governo che nasce in una situazione di emergenza raccogliendo l’alta indicazione del capo dello Stato [...] Oggi noi abbiamo, come accadde ai governi dell’immediato Dopoguerra, la possibilità, o meglio la responsabilità, di avviare una Nuova Ricostruzione. L’Italia si risollevò dal disastro della Seconda Guerra Mondiale con orgoglio e determinazione e mise le basi del miracolo economico grazie a investimenti e lavoro. Ma soprattutto grazie alla convinzione che il futuro delle generazioni successive sarebbe stato migliore per tutti. Nella fiducia reciproca, nella fratellanza nazionale, nel perseguimento di un riscatto civico e morale. A quella Ricostruzione collaborarono forze politiche ideologicamente lontane se non contrapposte. Sono certo che anche a questa Nuova Ricostruzione nessuno farà mancare, nella distinzione di ruoli e identità, il proprio apporto. Questa è la nostra missione di italiani: consegnare un Paese migliore e più giusto ai figli e ai nipoti.”

Queste dichiarazioni di Draghi, che richiamano l’idea di un governo di “unità nazionale”, composto da rappresentanti di quasi tutti i partiti presenti in Parlamento, trovano un evidente riscontro nella nomina dei ministri che, allo stesso tempo costituisce un elemento di discontinuità rispetto al governo Monti; tra i 23 ministri che lo compongono, infatti, quelli qualificati come “non politici” sono 8. Gli altri 15 invece, appartengono ai principali schieramenti politici di sinistra (Partito Democratico, Liberi e Uguali, Italia Viva), di destra (Lega, Forza Italia), con l’eccezione di Fratelli d’Italia rimasto all’opposizione, ed al Movimento 5 Stelle.

Le misure varate dal governo Draghi hanno avuto principalmente l’obiettivo di limitare ulteriormente le possibili occasioni di contagio, potenziando il piano vaccinale ed estendendo a settori progressivamente più ampi l’obbligo della certificazione verde (cosiddetto green pass), nonché facilitare la ripresa economica attraverso una serie di importanti investimenti pubblici.

Attraverso il D.L 22 marzo 2021 n. 41 (Decreto Sostegni) il governo intervenne, con uno stanziamento di circa 32 miliardi di euro, al fine di potenziare gli strumenti di contrasto alla diffusione del contagio da COVID-19 e di contenere l’impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione adottate.

L'obiettivo era quello di assicurare un sistema rinnovato e potenziato di sostegni, calibrato secondo la tempestività e l'intensità di protezione che ciascun soggetto richiede. Gli interventi previsti si sono articolati in cinque ambiti principali: sostegno alle imprese e agli operatori del terzo settore; lavoro e contrasto alla povertà; salute e sicurezza; sostegno agli enti territoriali; ulteriori interventi settoriali.

Il 20 maggio, il Consiglio dei Ministri ha invece approvato il D.L. n. 73 "imprese, lavoro, giovani, salute e servizi territoriali" (Decreto Sostegni Bis), il quale prevedeva uno stanziamento di circa 40 miliardi di euro. Gli interventi previsti si articolano su sette principali linee di azione: sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi; accesso al credito e liquidità delle imprese; tutela della salute; lavoro e politiche sociali; sostegno agli enti territoriali; giovani, scuola e ricerca; misure di carattere settoriale.

Un ruolo fondamentale della strategia di rilancio del paese è quindi ricoperto dal vasto programma di investimenti pubblici attuato attraverso l'utilizzo di fondi stanziati dall'Unione Europea, con il programma Next Generation EU.

Questo spiega il differente comportamento tenuto dai partiti dei diversi schieramenti nei confronti del governo Draghi rispetto a quanto accaduto con Monti; durante il governo Monti infatti i partiti non avevano alcun interesse ad intestarsi la politica di austerità attuata dal governo, fatta di tagli e manovre fiscali e finanziarie in risposta alla crisi economica, mentre con Draghi la tendenza sembra essersi rivelata contraria; in questo modo, i partiti favorevoli al governo Draghi, comparteciperebbero ad un notevole programma di spesa, grazie al più grande piano di finanziamento da parte dell'Unione Europea, il cosiddetto Recovery Plan (Fondo per la ripresa), che consentirà all'Italia di ricevere da parte delle autorità comunitarie circa 70 miliardi di euro in sussidi e 120 miliardi di euro in prestiti.

Paradossalmente, tuttavia, nonostante l'ampio consenso finora ottenuto dal governo in ambito nazionale ed internazionale, nei sondaggi politici effettuati durante l'estate 2021 dai principali istituti demoscopici, risulta che l'unico partito all'opposizione – Fratelli d'Italia guidato da Giorgia Meloni- è attualmente il primo partito, con una percentuale superiore al 20% e con un incremento di quasi cinque punti rispetto al momento in cui si è insediato il nuovo governo.¹⁴²

La crescita di FDI può essere forse spiegata dal fatto che le forze politiche eterogenee che sostengono il Governo, essendo impegnate a discutere i provvedimenti dell'esecutivo, sovente non in linea con l'orientamento dei propri elettori, spesso si ritrovano incapaci di accrescere il proprio consenso.

Da segnalare inoltre è anche l'atteggiamento della Lega che, pur sostenendo il governo, in più occasioni ha manifestato una volontà differente rispetto a quella della maggioranza di cui fa parte, votando addirittura contro la maggioranza stessa o, più frequentemente, presentando numerosissimi emendamenti ai provvedimenti proposti dal governo, sicuramente poco graditi ai suoi elettori.

¹⁴² *Fratelli d'Italia consolida il proprio vantaggio nelle intenzioni di voto*, Agi/Youtrend, 9 settembre 2021

Lo scopo è chiaramente quindi quello di evitare un calo dei consensi a vantaggio del partito FDI, soprattutto con riferimento a quella parte dell'elettorato più scettica riguardo i vaccini e misure come il green pass. Emblematica in proposito è stata la mancata approvazione del D.D.L Zan (disegno di legge contro l'omotransfobia), già approvato alla Camera, il cui iter in Senato è stato ripetutamente bloccato in Commissione Giustizia a causa dell'ostruzionismo attuato soprattutto della Lega, che ha presentato circa 700 emendamenti, con il chiaro intento di affossare la legge.

BIBLIOGRAFIA

Anselmi, Tina. *Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla Loggia massonica P2*. Roma: 11 luglio 1984

Assemblea costituente, seduta del 12 febbraio 1947.

Acquaviva, Sabino. *Guerriglia e guerra rivoluzionaria in Italia. Ideologia, fatti, prospettive*. Milano: Rizzoli, 1979.

Berlinguer, Enrico. *Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in "Rinascita", 28 settembre 1973

Bernardi, Emanuele. *Il primo governo Bonomi e gli angloamericani. I decreti Gullo dell'ottobre '44*. Milano: Fondazione Istituto Gramsci, 2002.

Bonomi, Ivanoe. *Diario di un anno. 2 giugno 1943- 10 giugno 1944*. Milano: Garzanti, 1947

Cerulli Irelli, Vincenzo. *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*. Torino: Giappichelli, 2008

Craveri, Piero. *La Repubblica dal 1958 al 1992*. Milano: TEA, 1996

Di Gaspare, Giuseppe. *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Milano: Wolters Kluwer, 2011

Ferrera, Maurizio. *La salute che noi pensiamo. Domanda sanitaria e politiche pubbliche in Italia*. Bologna: il Mulino, 1986

Frosini, Tommaso. *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*. Rivista IANUS, n.7, 2012

Gallinari, Prospero. *Un contadino nella metropoli. Ricordi di un militante delle Brigate Rosse*. Milano: Bompiani, 2008

Ginsborg, Paul. *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*. Torino: Einaudi, 2006

Giovagnoli, Agostino. *La Repubblica degli Italiani*. Roma: Laterza, 2016

Giovagnoli, Agostino. *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, Bologna: il Mulino, 2009

Lupo, Nicola. *Cosa ha di diverso Draghi dai precedenti governi tecnici*. Huffington Post, Luiss Open, 2021

Maccabiani, Nadia. *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del primo governo Monti*. Rivista AIC, n.1, 2012

Masini, Ferruccio. *SMEorie della lira. Gli economisti italiani e l'adesione al Sistema monetario europeo*. Milano: Franco Angeli, 2004

Meniconi, Antonella. *La magistratura nella storia costituzionale repubblicana*, Nomos l'attualità del diritto, 2017

Montanelli, Indro. Cervi, Mario. *L'Italia degli anni di piombo (1965-1978)*. Milano: Rizzoli, 1991

Napolitano, Giorgio. *Il tempo della responsabilità*. Il Messaggero, 14 novembre 2011

Orsini, Alessandro. *Anatomia delle Brigate Rosse: le radici ideologiche del terrorismo rivoluzionario*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2010

Pansa, Giampaolo. *Berlinguer conta "anche" sulla Nato per mantenere l'autonomia da Mosca*, in "Corriere della Sera", 15 giugno 1976

Pellegrino, Gianfranco. *Etica pubblica*. Roma: Luiss University Press, 2015

Ruffolo, Giorgio. *Riforme e controriforme*. Roma: Laterza, 1976

Sabbatucci, Giovanni. Vidotto, Vittorio, *Storia contemporanea: il Novecento*. Roma: Laterza, 2018

Salvadori, Massimo. *Storia d'Italia*. Torino: Einaudi, 2018

Sensini, Mario. *Riforme e tasse, l'eredità dei tecnici*. Corriere della sera, 21 dicembre 2012

Abstract

This thesis examines the political, social, and economic conditions that led to the formation of caretaker governments, based on the support of all (or almost all) the political forces within the Parliament. It verifies if these governments had been useful to get out of the crisis, examining the parties' behavior and the results obtained.

To understand this phenomenon, the analysis refers to national and international dynamics such as the post-World War II era, the Cold War, the time of terrorism in the 1970's and the crisis caused by the pandemic of Covid 19, which determined an assumption of responsibility from every party.

In the Italian parliamentary systems, government agreement needs mechanisms and processes of negotiation between the parties, because of the absence of a single party which can obtain the necessary percentage.

It is important to underline the difference between the government of broad agreements which was created to overcome a stalemate in parliament and the caretaker government which is necessary in particularly difficult moments during the history, in order to achieve common purposes.

In Italy the governments which realized (at least partly) these conditions were: De Gasperi II (1946-47), Andreotti III - IV (1976-79), Monti (2011-13), Draghi (2021- ongoing).

The first chapter begins with an introduction about the war period in 1943, when the Allies invaded South-Italy and, on the 9th of September, anti-fascist parties like communists, socialists, christian democrats and liberalists formed the Cln (Comitato di Liberazione Nazionale) and they established themselves as representatives of a new democracy in Italy.

On the 22nd of April 1944 the Cln (except for Partito d'Azione) supported Badoglio in his second government, swearing loyalty to the king and receiving a lot of criticism, because it seemed like a legitimation of the monarchy. Instead, this participation to the government helped the Cln to increase its influence. The 4th June 1944 the Allies entered in Rome, then the Cln forced the king Umberto I to replace Badoglio with Ivanoe Bonomi and to create a new government with all the representatives of the most important parties.

In November 1944 a delegation from Cln went to Rome in order to meet the Allies and to obtain economic aids and war support, agreeing to obey them. On the 7th December '44 the second Bonomi government was formed, with Togliatti as vice president and De Gasperi as foreign minister, who remained in office until the liberation in the spring of 1945.

Afterword Bonomi government was replaced by Parri, member of the "Partito d'Azione", which lasted from June to November 1945.

On the 10th of December 1945 De Gasperi formed his first government with the socialist Nenni as vice president and the communist Togliatti as minister of Grace and Justice; On 2nd of June 1946 the

referendum about the choice between Monarchy and Republic and about the composition of the Constituent Assembly took place. De Gasperi wanted that the institutional choice between the Monarchy and the Republic was decided by a popular referendum, in order to hide the division existing between the Dc electorate, largely monarchical, and the party representatives, mainly republicans.

The republican front won with 54%, while in the Assembly the Dc was the first party with 35%, followed by socialists with 20% and communists with 19%. The communists were disappointed by the results: they had planned to become the first party of the left wing and to get more than half of the seats together with the socialists, but none of these results were achieved.

On the 15th of July 1945, De Gasperi second government was elected with the endorsement of the Pci, Psi and Pr, strengthening the Christian democratic influence in the government, excluding liberals, and weakening communists and socialists.

The Constituent Assembly took care of writing the Constitution, which became effective on the 1st January 1947. The main exponents of almost every political force took part in the composition of the Constitution, like the liberal Einaudi, the christian democrat Moro, the communist Togliatti and the socialist Pertini. The Constitution represented a balanced compromise between all the political coalitions. Its discussion and approval took place in two different political junctures: the first was marked by government collaboration between the left wing and the Dc; the second from the exclusion of Pci and Psi from De Gasperi government. Despite the contradictions, they accepted the inevitable compromises, even after exclusion.

The Parliament was (and still is) organized following the principle of bicameralism. For this reason, the Constitution drew some criticism: a system like this has the advantage of protecting minorities and representing the public opinion, but, at the same time, encouraged the votes' dispersion and the formation of weak and precarious governments.

After the election of De Gasperi's second government on the 12th July 1946, the Dc faced a period of crisis, whose first cause was the inflation. In this period, despite both the U.S.A and other members of the Dc asked him to expel communists from the government, De Gasperi refused. However, at the beginning of 1947, after coming from U.S.A, he formed his third government in order to weaken left parties. In May 1947 De Gasperi decided that it was the right time to expel communists from the government, following what had happened in France. For this reason, he decided to resign from office; the President of the Republic De Nicola designated again De Gasperi to form a new govern, counting on right parties' support. On The 31st May 1947 started the third De Gasperi's government.

The new government could work without the opposition that had distinguished the previous two governments; the new finance minister Luigi Einaudi reformed the Italian economic system aiming to control the inflation.

The second chapter focuses on the 1970's, a decade characterized by a turning point of the global economic system; due to the instability of dollar's value compared to gold, the gold exchange standard, established with the Bretton Woods agreements of 1944, was abandoned in exchange for a monetary equilibrium based exclusively on dollar, in which the value of the asset is not linked with commercial trades.

In 1973 and in 1978 there were two oil shocks, when the main producers suddenly imposed a raise on the price. These shocks can be considered as the consequences of the abandonment of the gold exchange standard.

At the same time in Italy, the situation both economic and social was very precarious, in the 1970 the "Brigate Rosse", a communist terrorist group which believed in a "social revolution", declared its constitution.

Between the 1969 and 1970 several rightist extremist groups emerged. Like the "Brigate Rosse", they opposed democracy and the State, but they acted in a different way. Rightist terrorism organized some bomb attacks like the one of Piazza Fontana, while the targets of the "Brigate Rosse" were single representatives of the State, like judges or politicians like Aldo Moro.

Aldo Moro was a Christian Democratic, who had a main role in the formation of a new "caretaker government". He thought that, considering the influence of communists on Italian society, the best political move was to admit them in the government to weaken the opposition.

After the election of the 1976, the results showed that the Dc was the first party with 38,7% followed by the Pci with 34%, so, there were conditions to form a Dc government led by Giulio Andreotti, supported by the abstention of Pci, Psi, Psdi, Pri and Pli.

In the 1978, the second Andreotti government was formed, which received communists' vote of confidence; for the first time after 1947 communists entered in a government majority, without being in the executive branch.

In this period the caretaker government, called "government of national solidarity", issued several and important laws.

The law 23rd December 1978 n .833 introduced the National Healthcare System, which guaranteed the access to medical treatment for every citizen. With this law the government tried to unify the healthcare system, which until that moment was based on local aid institution and private foundation. In North-Center Italy the healthcare situation was similar to the rest of Europe, with 10,38 hospital bed every 1000 inhabitants, while, in the South had only 5,4 hospital bed every 1000 inhabitants. The law 833/78 established the Local Healthcare Department, responsible of the healthcare throughout the whole national territory, having its headquarters in every district. There were many reasons that lead to the approbation of this law:

I. Political: it recognized the health right (art. 32 of the Constitution) and set off the transition of the decision-making power from a centralized system to a local one.

II. Economic: was established the National Healthcare Fund (Fondo Sanitario Nazionale) to be divided among every Region, following exact conditions.

Moreover, the government carried out a massive construction reform; the law 28th January 1977 n.10 was issued to oppose the property speculation and to guarantee the enforcement of the rules; the law 27th July 1978 regulated the construction plan for the following ten years.

Another important law approved by the government was the one about abortion. The Dc accepted to retire every comparison between abortion and crime going against ecclesiastics while, the Pci accepted limits to the freedom of choice.

Andreotti's government tried to recover the economy, helped by the attitude of the communists, used to keep under control worker activism, through Berlinguer's appeals to sacrifice and austerity. As a result, the economy improved: in '78 inflation fell to 12.4%, exports and the business world regained strength and confidence.

In 1979 Italy requested to join the European Monetary System (EMS) which proposed introduced a system of fixed exchange rates between European currencies, based on a virtual unit of reference, the ECU. If it had exceeded the agreed thresholds (for Italy it was 6%), the member states had to take the necessary measures to bring their national currency back to the established levels. The Pci, not agreeing about the entrance into the EMS, resigned from the government, causing the end of the caretaker government and new elections.

The elections of June 3, 1979 saw the decline of the PCI, which went from 34.4% to 30%, while the DC remained stable at 38.3%. Two months later Cossiga formed a new government with the support of Dc, Psdi and Pli.

The third chapter analyzed the formation of Monti government in response to the economic crisis and a comparison between it and Draghi government, born in response to the health and economic crisis due to the pandemic of Covid 19.

At the end of 2010, the President of the Chamber Gianfranco Fini decided to abandon the ruling party (Pdl) because of disagreements with the Prime Minister Silvio Berlusconi, creating his new party and standing with the opposition. This situation of uncertainty about the majority led the president to resign.

So, the President of the Republic Giorgio Napolitano, to avoid recourse to elections in a period of financial emergency entrusted Monti with the task of forming the new government. The government was opened to dialogue with both coalitions, without excluding any party, and was led by a person whose skills and experience made him highly known and respected in Europe.

Initially Monti wanted to choose as ministers some exponents of the main parties, but without the support of the PD and the PDL, he decided for the formation of a government composed only by technicians.

On November 16, 2011, Mario Monti was appointed Prime Minister, receiving the confidence of the Chambers with very high numbers, granted by all parliamentary groups except for Lega Nord: 281 votes in favor in the Senate (0 abstentions and 25 votes against) and 556 in the Chamber (0 abstentions and 61 votes against).

Monti government implemented some fiscal, economic and social-security reforms required to get out of the financial emergency by the European Union and the Italian economic situation, the most important was the “Decreto Salva Italia”. It contained urgent measures to ensure financial stability through a total balance of 30 billion euros: 12-13 billion obtained by cuts in public spending, 17-18 billion by new taxes.

In December 2012, Berlusconi announced his abstention from government's measures, convincing Monti to announce his resignation after the approval of the Stability Law, which took place on 21 December 2012.

After 8 years of political instability, characterized by the change of 6 governments, in February 2021 Mario Draghi was elected Prime Minister.

Like Napolitano ten years earlier, President Mattarella played a leading role in Draghi's appointment, choosing a "non-political" subject, with a very prestigious curriculum in national and international economic institutions, as governor of the Bank of Italy and then as president of the European Central Bank and never sided in favor of a party.

Draghi government was a caretaker government because it had the confidence of all parties except FdI. It had to respond to the pandemic and economic crisis, with the possibility to use funds allocated by the European Union, with the “Next Generation EU program”.

While with Monti, parties had no interest in bearing the austerity policy implemented by the government in response to the economic crisis, with Draghi, parties would participate in a significant spending program, thanks to the largest financing plan by the European Union, the Recovery Plan, which will allow Italy to receive about 2000 billion euros.

The measures approved by Draghi government were mainly aimed at limiting opportunities for infection, strengthening the vaccination plan and extending the obligation of green certification to some sectors (so-called green pass), as well as facilitating economic recovery through a number of major public investments.

Despite the consensus obtained so far by the government at national and international level, the only opposition party – FdI -, increased of almost five points becoming the first party.

