

LA NASCITA DEI GOVERNI
28 GIUGNO 2017

I primi tre governi Rumor, dopo il governo Leone: governi di coalizione e governi di attesa

di Gavina Lavagna

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

I primi tre governi Rumor, dopo il governo Leone: governi di coalizione e governi di attesa*

di Gavina Lavagna

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Le elezioni politiche del 1968 e il «disimpegno socialista». 2. Il primo Governo Rumor. 3. Le dimissioni del primo Governo Rumor e la nascita di un governo monocolore di attesa. 4. L'autunno caldo e le basi per la costruzione del quadripartito. 5. La formazione del terzo Governo Rumor: tentativi falliti e obiettivi raggiunti. 6. Le elezioni regionali e le dimissioni del terzo Governo Rumor.

1. Le elezioni politiche del 1968 e il «disimpegno socialista»

Il 1968 segnò l'avvio di una fase particolarmente difficile per l'Italia, sia sul piano politico che su quello sociale. Il riaccendersi di una fase contestativa a livello prevalentemente studentesco ed operaio, e destinata a durare per un lungo periodo, fece da sfondo alle elezioni politiche del maggio del 1968. Il 23 aprile, a poco meno di un mese da quelle nazionali, ci furono le elezioni regionali in Valle d'Aosta, «un test elettorale» che avrebbe dovuto fare da indicatore rispetto alle successive elezioni nazionali e che invece ingannò le aspettative in quanto fece perdere consensi ai comunisti, lasciò la DC ferma nella sua posizione e portò i socialisti unificati, in una posizione di deciso miglioramento, rispetto a quanto i due partiti avessero invece, ottenuto divisi.

Ma le elezioni del 19 maggio, sul piano nazionale produssero risultati diversi. Con una partecipazione alle urne pari al 92,7 % degli elettori iscritti per la Camera ¹ di poco inferiore rispetto al 92,8 % registrato nelle elezioni generali del '63, la DC non solo era riuscita ad arrestare lo slittamento a destra del partito registrato in precedenza, ma soprattutto ad accrescere, seppure di poco, la propria percentuale di consensi, passando dal 38,3 al 39.1% e guadagnando di conseguenza, alla Camera dei deputati, 6 seggi; il PCI usciva trionfante con una crescita del 1,6% corrispondente a 6 seggi. Ai profitti dei Repubblicani, che passavano da 6 a 9 seggi, si contrapponeva il processo di erosione della destra con il MSI che

* Il presente articolo rientra tra i lavori inviati in risposta alla Call for papers di federalism sulla formazione dei governi ed è stato sottoposto ad una previa valutazione del Direttore della Rivista e al referaggio dei Professori Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno.

¹ Al Senato si presentò una percentuale pari al 93% degli elettori iscritti rispetto al 93,1% di coloro che parteciparono invece alle elezioni del 1963.

scendeva da 27 a 24 seggi e i liberali che perdevano 8 dei 39 seggi guadagnati nella tornata elettorale del 1963.

La vera sconfitta fu registrata dal PSU che ottenne un milione e mezzo di voti in meno rispetto a quanto i due partiti separati avevano acquisito nelle precedenti elezioni; il Partito Socialista Unificato usciva dalle elezioni del 1968 con uno scarno 14,5% e 91 seggi rispetto al 13,8% del PSI e al 6,1% del PSDI raggiunti cinque anni prima. La scelta compiuta da Nenni e Saragat nel 1966 di unificare le due famiglie socialiste, il PSI e il PSDI, ma non di formare un partito unico del tutto nuovo, presentando il PSU con Nenni Presidente, alle elezioni come un partito a due teste, con due segretari, De Martino e Tanassi, due apparati e due comitati centrali, non aveva prodotto i risultati sperati. Le elezioni ne furono la prova, in quanto il Partito Socialista Unificato non raggiunse gli effetti voluti con la conseguenza, nell'immediato, non solo di bloccare il processo di unificazione ancora in corso, ma anche di portare le due componenti socialiste su posizioni politicamente contrapposte che provocarono il «disimpegno» dalla collaborazione governativa di centro sinistra².

Il 6 giugno 1968 il Presidente della Repubblica Saragat, accettate le dimissioni del Presidente del Consiglio Aldo Moro, diede allora avvio alle consultazioni e, in seguito agli elementi di giudizio emersi e alle posizioni segnalate dai colloqui con i principali rappresentanti politici, decise di assegnare l'incarico a Mariano Rumor. Ma l'impossibilità di formare un governo stabile di centro-sinistra per la decisione dei socialisti di non voler far parte della nuova coalizione con DC e PRI non permise a Rumor di poter accettare, cosicché il 12 giugno si recò al Quirinale per rinunciare all'incarico conferitogli³.

Presa coscienza della situazione politica, Saragat procedette ad un nuovo ciclo di consultazioni, non privo di polemiche sulla stampa e sui quotidiani nazionali, in quanto limitate ai soli presidenti dei gruppi parlamentari e dirigenti politici della DC, PSU e PRI, per dar vita ad un governo presieduto da Giovanni Leone, un «monocolore d'attesa», avendo constatato l'impossibilità di formare una coalizione tra DC, PSU e PRI. Un monocolore DC, dunque, sostenuto dall'astensione del PSU, e del PRI. Il Governo Leone si profilava per la sua breve durata (dal 24 giugno al 12 dicembre 1968) un governo di riflessione che potesse presto sfociare, come espressamente riportato nella mozione di fiducia presentata al termine della dichiarazioni programmatiche presentate alla Camera⁴, nella costituzione di un governo di legislatura⁵.

² M. Cervi, I. Montanelli, *L'Italia degli anni di Piombo*, Milano, 1991, pp. 28 ss.; U., Indrio, *La Presidenza Saragat*, Milano, 1971, p. 135; G., Mammarella, P., Cacace, *Il Quirinale*, Roma, 2011, p.140; G., Mammarella, *L'Italia contemporanea.1943 -1998*, Bologna, 1998.

³ P., Calandra, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 2002, p. 239-241; D., Nocilla, *Le crisi di Governo nella V legislatura durante la Presidenza Saragat*, in *Giur. Cost.* 1971, 6, 2745 ss..

⁴ La documentazione in oggetto è possibile trovarla in: storia.camera.it/deputato/giovanni-leone

⁵ D., Basili (a cura di), *Giovanni Leone. Discorsi al Senato raccolti dal gruppo democristiano*, Roma, 1971, pp. 13 ss..

Il 1968 segnò inoltre l'avvio di una fase di alta tensione a livello sociale, destinata a lasciare un segno per tutti gli anni '70, la contestazione studentesca. Di origine benestante e fondato su un'ideologia marxista-leninista, il movimento, rivendicando una maggiore partecipazione nella gestione e organizzazione dell'Università, diede avvio ad una rivolta, concretizzatasi nell'occupazione delle stesse sedi universitarie, a cui ben presto si associò il malcontento dei lavoratori contro le condizioni di vita nelle grandi aziende che andò a sfociare nella lotta della classe operaia, inaugurando un periodo passato alla storia come «autunno caldo»; avviato a partire dall'ottobre del 1969 dall'alleanza tra i sindacati e la contestazione giovanile in occasione del rinnovo di trentadue contratti collettivi di lavoro, il periodo si caratterizzò per il clima di proteste e rivendicazioni, destinato a far crescere il ruolo dei sindacati nell'azione politica e soprattutto a far nascere, in una realtà, già fortemente scossa dalle agitazioni sindacali e dall'uso di mezzi di lotta selvaggia, un fenomeno del tutto nuovo e di grande pericolo per le istituzioni e per i cittadini e qualificabile come forma degenerativa della contestazione: il terrorismo⁶.

2. Il primo Governo Rumor

La possibilità di una ripresa della collaborazione tra i principali partiti al fine di poter ricreare una coalizione di centro sinistra fu aperta nel periodo compreso tra l'estate e l'autunno del 1968 quando si tennero il Consiglio nazionale DC, il Congresso socialista e quello del PRI. In particolare, nel Consiglio Nazionale tenutosi tra il 29 e il 31 luglio, la democrazia cristiana approvò un documento nel quale, «valutata la situazione politica generale» si impegnava a che la direzione e le segreterie politica rilanciassero la collaborazione tra la DC, il PSU e il PRI per la realizzazione di un programma comune; il congresso socialista, tenutosi dal 24 al 28 ottobre, pronunciava la sua immediata disponibilità «alla ripresa di un'organica politica di centro sinistra» e di una diretta presa di contatto con DC e PRI, al fine di poter discutere temi di rilevanza fondamentale quali lo statuto dei lavoratori, la riforma della scuola, l'attuazione dell'ordinamento regionale, la politica del Mezzogiorno, la riforma fiscale, l'inchiesta sull'attività del SIFAR⁷, sebbene all'interno del partito fosse possibile respirare un clima di forte irrequietezza a seguito della sconfitta elettorale di maggio; il Congresso, infatti, piuttosto che incoraggiare alla collaborazione per trovare punti di maggiore coesione tra le due componenti politiche, poneva le condizioni per una futura separazione in un clima di confusione generale che ebbe come risultato l'elezione di Mauro Ferri come Segretario Generale del partito. Infine il Congresso del PRI,

⁶ U., Indrio, *op. cit.*, pp.191 ss.; G., Mammarella, P., Cacace, *op. cit.*, p.141 ss.; I., Montanelli, M., Cervi, *L'Italia degli anni di piombo*, Milano, 1991, pp.51 ss..

⁷ Al Congresso socialista tenutosi a Roma dal 24 al 28 ottobre si presentarono cinque correnti, tutte favorevoli, meno quella lombardiana, a rilanciare la collaborazione di centro-sinistra, seppure con prospettive diverse: una autonomista di Mancini e Preti; una tanassiana denominata «Rinnovamento socialista» che raccoglieva la maggior parte degli ex socialdemocratici; «Riscossa» che faceva capo a De Martino; «Impegno socialista» che ruotava intorno a Giolitti, che si era staccato dalla sinistra di Lombardi e quella dello stesso Lombardi.

convocato dal 7 al 12 novembre, si concludeva votando una mozione in cui si invitavano la DC e il PSU a ricostruire la coalizione di centro-sinistra al fine di riuscire a raggiungere i tanti auspicati obiettivi voluti dai precedenti governi relativamente alla riforma della società civile e delle strutture economiche⁸. Il Governo Leone decise di dimettersi il 19 novembre 1968, in anticipo di qualche giorno rispetto a quanto era nei patti. Il Presidente del Consiglio dava segni di forte inquietudine e impazienza. L'enorme mole di questioni sottoposte alla sua attenzione e che richiedevano una risposta organica e responsabile da inquadrare nelle linee della programmazione economica, lo indussero a chiudere, prima di quanto previsto e concordato, il suo mandato. La decisione fu resa pubblica a seguito di una riunione in cui il Consiglio dei Ministri rilevò non solo di avere assolto il compito delineato nel programma di governo sottoposto al Parlamento, ma anche di aver preso conoscenza delle posizioni assunte dal Partito Socialista, e di poi ribadite dal PRI e dalla DC, di voler concorrere alla formazione di un governo di coalizione, così ponendo fine a quel periodo di attesa e di riflessione e poter riavviare, di conseguenza, un colloquio tra i partiti ai fini della costituzione di un governo a maggioranza precostituita⁹.

Le dimissioni del Governo Leone avvennero il giorno precedente all'apertura del Consiglio Nazionale DC, con la conseguenza di indurre il Presidente Saragat ad avviare la fase delle consultazioni per la formazione del nuovo esecutivo con tempi alquanto distesi. Il 20 e 21 novembre fu aperto il Consiglio Nazionale DC; la scelta democristiana di indirlo successivamente a quello socialista servì al partito per valutare quale fosse l'effettiva disponibilità del PSU alla partecipazione ad un governo di centro sinistra. Già da tempo era infatti possibile respirare nella DC una certa irrequietezza legata alla presenza al suo interno di forze, gruppi di sinistra come Base e Forze Nuove che mostravano la volontà di uno slittamento della politica sempre più orientata sinistra; a riguardo si assistette, infatti, ad una progressiva disgregazione della corrente maggioritaria, l'ala conservatrice dei dorotei, da sempre diffidente verso i socialisti e la politica delle riforme, che trovò il suo momento centrale quando Aldo Moro prese la parola al Congresso e, facendo riferimento allo stato della società e al ruolo che le forze politiche dovevano avere per poter confrontarsi con una società in un clima di così radicale mutamento, annunciò la decisione di assumere una sua posizione autonoma all'interno del partito, dando vita alla corrente dei morotei, favorevole alla ripresa della collaborazione di centro - sinistra e provocando

⁸ D. Nocilla, *Le crisi di governo nella V legislatura durante la Presidenza Saragat*, in *Giur. Cost.*, 1971, pp. 2749 ss..

⁹ P., Calandra, *op.cit.*, pp. 240 ss. ; U., Indrio, *op.cit.*, p.145 ss.; D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2751 ss..

come conseguenza, le dimissioni di Mariano Rumor da Segretario politico del partito e di tutta la direzione¹⁰.

Il 22 novembre il Presidente Saragat dichiarava aperte le consultazioni ricevendo presso il palazzo del Quirinale esponenti di gruppi parlamentari e personalità politiche di rilievo, ma soprattutto decideva di affidare un mandato esplorativo al Presidente della Camera Pertini al fine di poter valutare, dalle indicazioni emerse durante le consultazioni, le concrete possibilità di formare un nuovo governo. A conclusione del mandato esplorativo di Pertini, il 26 novembre Saragat affidava l'incarico a Mariano Rumor che, a seguito di un giro di colloqui con le delegazioni dei principali partiti e ponendo l'accento sulla necessità di formare un governo organico di coalizione con un programma ben definito in cui sarebbero state affrontate questioni di rilevanza fondamentale per il Paese, come le pensioni, la riforma universitaria, le regioni, lo statuto dei lavoratori e da ultimo il referendum, un tema che risultava strettamente connesso alla tanto dibattuta legge sul divorzio, sciolse la riserva e accettò l'incarico. Il 12 dicembre Mariano Rumor si presentò dal Presidente della Repubblica e dichiarando di accettare l'incarico conferitogli, presentò la lista dei ministri. Il suo nuovo governo di centro sinistra era composto da 17 democristiani, 9 socialisti e 1 repubblicano¹¹. A seguito degli adempimenti formali, quali la visita dei Presidenti delle Assemblee e lo scambio di consegne con il Presidente del Consiglio uscente, il 15 dicembre il Consiglio dei Ministri si riunì ed approvò all'unanimità le dichiarazioni programmatiche che il Presidente del Consiglio avrebbe presentato il giorno successivo prima al Senato e poi alla Camera. Il dibattito nelle Assemblee approfondì, anche se con tempi piuttosto stretti, i temi esposti dal Presidente Rumor e si concluse prima al Senato che votò la fiducia al Governo 18 dicembre

¹⁰ Il Consiglio Nazionale DC respinse le dimissioni di Rumor e della Direzione del Partito, tenendo conto della grave crisi di governo in atto e della riaffermazione della linea di centro sinistra. Rumor dichiarò di accogliere l'invito a ritirare le dimissioni per «indeclinabile senso di responsabilità».

¹¹ **Presidente del Consiglio:** Mariano Rumor; **Ministri senza portafoglio:** Francesco De Martino (vicepresidente del consiglio) Crescenzo Mazza (rapporti fra governo e parlamento fino al 24.03.1969), Carlo Russo (rapporti fra governo e parlamento dal 24.03.1969), Giacinto Bosco, Eugenio Gatto (riforma della pubblica amministrazione), Salvatore Lauricella (ricerca scientifica e tecnologica), Paolo Emilio Taviani (per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord); **Affari esteri:** Pietro Nenni; **Interno:** Franco Restivo; **Grazia e giustizia:** Silvio Gava; **Bilancio e programmazione economica:** Luigi Preti; **Finanze:** Oronzo Reale; **Tesoro:** Emilio Colombo; **Difesa:** Luigi Gui; **Pubblica istruzione:** Fiorentino Sullo (fino al 24.02.1969); Mario Ferrari Aggradi (dal 24.03.1969); **Lavori pubblici:** Giacomo Mancini; **Agricoltura e foreste:** Athos Valsecchi; **Trasporti e aviazione civile:** Luigi Mariotti; **Poste e telecomunicazioni:** Mario Ferrari Aggradi (fino al 24.03.1969), Crescenzo Mazza (dal 24.03.1969); **Industria, commercio e artigianato:** Mario Tanassi; **Lavoro e previdenza sociale:** Giacomo Brodolini; **Commercio con l'estero:** Vittorino Colombo; **Marina mercantile:** Giuseppe Lupis; **Partecipazioni statali:** Arnaldo Forlani; **Sanità:** Carlo Ripamonti; **Turismo e spettacolo:** Lorenzo Natali (**Fonte Camera dei Deputati**).

con 181 voti favorevoli e 119 contrari. La Camera, invece, si espresse il 23 dicembre; i voti a favore furono 351, i contrari 247¹².

3. Le dimissioni del primo Governo Rumor e la nascita di un governo monocolore di attesa

La vita del primo Governo Rumor fu tutt'altro che facile. In un momento di forte instabilità, in cui l'azione di governo risultava messa continuamente alla prova per le condizioni dell'ordine pubblico e per le prime avvisaglie dell'offensiva sindacale, il Presidente del Consiglio si trovò in prima battuta ad affrontare un incidente interno provocato dalle dimissioni del Ministro della Pubblica Istruzione Sullo il quale, con una lettera datata 22 marzo e diretta al Presidente Rumor, non solo dichiarava di non essere da lui stato sostenuto, ma decise anche di rassegnare le sue dimissioni dalla carica a causa di forti contrasti interni alla DC ed in particolare con il Segretario democristiano l'on. Piccoli che aveva rifiutato la richiesta di rinvio del Congresso provinciale della federazione di Avellino; una richiesta questa presentata e che considerava a tutti gli effetti legittima, malgrado in quella federazione avesse come contendente de Mita sottosegretario agli interni e suo storico rivale. Le dimissioni di Sullo furono accolte da Rumor che si dimostrò solidale con il Segretario di partito Piccoli cosicché il 24 marzo, datane comunicazione al Presidente Saragat, Sullo veniva sostituito dal Ministro delle Poste Ferrari Aggradi e alle Poste veniva promosso il Ministro senza portafoglio Crescenzo Mazza. Il caso andò davanti alla Camera dove Sullo spiegò che le ragioni delle sue dimissioni non erano di carattere personale, bensì politiche in ordine al comportamento e alla condotta da seguire rispetto all'occupazione e all'impiego della polizia nelle università. Era poi intervenuta la questione di partito che lo aveva indotto a dimettersi. Il Presidente Rumor, sin dalla presentazione della lettera di dimissioni mostrò la sua indisponibilità ad una marcia indietro, chiudendo il caso ed avviando nell'immediato il rimpasto ministeriale. La vicenda Sullo, ad opinione del Presidente del Consiglio, aveva ridicolizzato se stesso ed il Governo, in quanto le dimissioni del Ministro della Pubblica Istruzione non dipendevano da dissensi nei confronti della linea politica e programmatica del Governo, quanto piuttosto da polemiche interne al partito. A fronte delle critiche mosse dall'on. Almirante nei confronti della decisione di Rumor di procedere al rimpasto del Governo senza riunire il Consiglio dei Ministri, replicò il Presidente del Consiglio riferendo che il procedimento seguito non contrastasse con l'art.92 Cost. e fosse piuttosto conforme alla prassi parlamentare fino ad allora seguita, non era dunque necessario che il Governo si presentasse alle Camere per chiedere la fiducia in quanto il programma rimaneva del tutto invariato, anche a seguito delle dimissioni del Ministro Sullo. Ciononostante, a seguito della replica del Presidente

¹² F., Agostini (a cura di), *Le «mie carte». Inventario dell'archivio di Mariano Rumor*, I, Roma, 2015; P., Calandra, *op. cit.*, pp. 243 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 157 ss.; G., Mammarella, P., Cacace, *op. cit.*, pp. 139 ss.; G., Mammarella, *op. cit.*, pp. 328 ss.; I., Montanelli, M., Cervi, *op. cit.*, pp. 31 ss.; D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2753 ss..

Rumor, alcuni deputati presentarono una mozione di sfiducia al Governo, poi ritirata, ma che indusse il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 26 marzo a decidere di presentare una questione di fiducia sull'ordine del giorno Andreotti, Orlandi e La Malfa che veniva votata con 326 voti a favore e 230 contrari¹³.

Il Governo Rumor si trovò comunque presto a dover fare i conti con la grave crisi che già da tempo aleggiava all'interno dei due maggiori partiti della coalizione governativa, DC e PSU. La DC, nel Consiglio Nazionale di gennaio aveva infatti eletto come nuovo Segretario politico Flaminio Piccoli, con un numero di voti a favore, inferiore alle schede bianche e nulle, e mostrava instabilità per la presenza al suo interno di correnti divise e che, nel congresso straordinario indetto per la fine di giugno del 1969, toccarono il loro apice suddividendo il partito in otto fila differenti¹⁴.

A partire dalla primavera, il Governo si trovò inoltre di fronte alle paralizzanti vicende di casa socialista; l'obiettivo tanto ambito da Saragat e Nenni del Partito socialista unificato che progressivamente sarebbe andato a pareggiare la DC, fino a superarla, perdette ogni possibilità di realizzarsi. Il Comitato centrale del partito fu indetto per il 14 maggio e fu percorso da tensioni e forti malumori tra l'ala sinistra capeggiata da Mancini e appoggiata da De Martino e Giolitti, che aveva come obiettivo la formazione di una nuova maggioranza, e il Segretario Ferri che tentava invece, di mantenere un equilibrio tra i due partiti unificati. Nel timore di essere definitivamente emarginati dalla conduzione del partito e dover sottoscrivere una politica più orientata a sinistra, i socialdemocratici minacciarono la scissione. Veniva per questo, nel tentativo di evitarla, deciso di aprire una parentesi di riflessione fino alla convocazione di un nuovo Comitato centrale previsto per il 23 giugno e di poi rinviato al 2 luglio. I tentativi di conciliazione furono dunque vani. Il 2 luglio, l'ala socialdemocratica abbandonava l'aula al fine di ricostruire nell'immediato un nuovo Partito Socialista Unitario (PSU), con Ferri e Caniglia rispettivamente eletti alle cariche di Segretario e vice-Segretario. La nascita del nuovo partito non solo portò all'adesione al nuovo partito di quaranta membri del Comitato centrale, 30 deputati e 12 senatori, ma soprattutto alle dimissioni dei Ministri socialdemocratici Preti, Lupis e Tanassi dal Governo, con una lettera politicamente motivata inviata al Presidente del Consiglio.

Il Partito Socialista manteneva il vecchio nome di PSI e rimaneva con i suoi 61 deputati e 36 Senatori, eleggendo, il 9 luglio, come Segretario e vice-Segretario De Martino e Mancini¹⁵.

¹³ U., Indrio, *op. cit.*, pp. 169 ss.; D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2755 ss..

¹⁴ La DC nel Congresso di giugno del 1969 arrivò divisa in otto correnti distinte: i dorotei « Impegno democratico» del gruppo Rumor, Colombo, Piccoli; i fanfaniani di «Nuove Cronache»; i tavianei; i morotei; i sindacalisti di «Forze nuove»; i basisti; il gruppo di Sullo e Curto denominato «Forze libere».

¹⁵ Le vicende della scissione socialista sono riportate in: P., Calandra, *op. cit.*, pp. 247 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 177 ss.; G., Mammarella, P., Cacace, *Il Quirinale*, Bari, 2011, p. 141; G., Tamburrano, *Storia e cronaca del centro sinistra*, Milano, 1973, pp. 339 ss..

La scissione e la nascita del nuovo partito socialista portò alle dimissioni del primo Governo Rumor, un governo che riuscì, nonostante i molti obiettivi di riforma preannunciati, a varare soltanto quello relativo all'aumento delle pensioni e ad impostare lo statuto dei lavoratori. Il 5 luglio, a sole 24 ore di distanza dalla scissione socialista, il Presidente del Consiglio si recò dunque al Quirinale per rassegnare le sue dimissioni e il Presidente Saragat lo invitò, in un comunicato ufficiale, a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti al fine di poter rinviare di qualche giorno l'avvio della fase delle consultazioni; i gruppi parlamentari avrebbero in questo modo avuto il tempo di poter verificare, se vi erano i presupposti per poter ricostruire un governo organico di centro-sinistra dal momento che il problema della convivenza politica e compatibilità tra PSU e PSI rappresentava di fatto un'incognita. Il 10 luglio il Presidente Saragat diede dunque avvio alla fase delle consultazioni¹⁶. Furono quindi ricevuti al Quirinale gli ex Presidenti della Repubblica, il Presidente del Senato Fanfani, il Presidente della Camera Pertini, il quale il 7 luglio, a seguito alla scissione socialista aveva presentato le sue dimissioni, poi respinte dai capogruppo dell'Assemblea, e i Presidenti dei gruppi parlamentari; al termine delle consultazioni, il 13 luglio, 1969, Saragat conferiva l'incarico a Mariano Rumor « con ampio mandato per la formazione del nuovo governo nell'ambito dei partiti di centro sinistra. L'on. Rumor si era riservato di accettare».

Il Presidente incaricato diede dunque avvio ai colloqui con gli esponenti dei principali partiti politici al fine di poter valutare se sussistessero i presupposti per la ricostruzione di un governo organico di centro sinistra, ma si rese presto conto dell'assoluta impraticabilità del percorso quando, durante la Direzione DC, tenutasi il 29 luglio 1969, il Segretario politico Piccoli indicò al Partito la necessità di adire ad una soluzione monocolore che veniva approvata, nonostante il dissenso dei morotei e delle sinistre, favorevoli invece, ad una coalizione DC-PSI. La soluzione monocolore trovava dunque il consenso del PSU, ma non era accettata dal PSI; la situazione appariva alquanto complessa data l'impossibilità di trovare una convergenza tra le forze politiche in ordine alla formazione di un governo di centro sinistra e pertanto il Presidente incaricato ritenne che la remissione del mandato costituisse l'unica strada possibile.

Il 1 agosto Rumor si recava quindi prima a Castelporziano e poi al Quirinale per riferire al Presidente Saragat della scelta di non accettare l'incarico precedentemente ricevuto. Il Capo dello Stato apriva dunque un nuovo giro di consultazioni con i Presidenti dei gruppi parlamentari al fine di riuscire a risolvere la crisi governativa e per questo, il 2 agosto, decideva di affidare al Presidente del Senato Fanfani un mandato esplorativo; questi, sulla base di un giro di colloqui rivolti ad integrare gli elementi

¹⁶ P., Calandra, *op. cit.*, pp. 249 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 185 ss.; G., Mammarella, P., Cacace, *op. cit.*, pp. 139 ss.; I., Montanelli, M., Cervi, *op. cit.*, pp. 84 ss.; D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2757 ss.; E. Reato, G. De Rosa (a cura di), *Mariano Rumor Memorie (1943-1970): La scissione socialista e la formazione del governo monocolore*, Vicenza, 2007.

di giudizio già emersi dalle consultazioni effettuate da Saragat, rilevò l'orientamento del PSU, del PSI e della DC ritenendo che l'unica formula possibile fosse quella di un reincarico a Mariano Rumor per la formazione di un governo monocolore.

Alle ore 14.30 del 5 agosto 1969, Saragat riceve il Presidente incaricato che, sciogliendo la riserva, dichiarava di accettare l'incarico e presentava la lista dei ministri. Ad un mese esatto dall'apertura della crisi Rumor diede dunque vita al suo secondo governo, un Governo monocolore democristiano d'attesa in ragione della possibile e futura ricostruzione della coalizione di centro sinistra e che avrebbe potuto per il momento contare dell'appoggio esterno delle due correnti socialiste, di tutte le assi democristiane e non del PRI che garantiva, invece, una politica dell'astensione. Il Governo si componeva di 20 ministri¹⁷, tra i quali Moro agli Esteri, nonostante qualche iniziale obiezione, Gui alla Difesa, Donat Cattin al Lavoro e Caron al Bilancio e 55 sottosegretari, scelte che sollevarono critiche da parte degli organi di stampa e informazione.

A causa dell'impellenza per il sopraggiungere del ferragosto l'8 agosto fu fissata la data per la presentazione delle dichiarazioni programmatiche, prima alla Camera e poi al Senato. Rumor, dopo aver rilevato che la formazione del Governo era stata preceduta da una crisi «le cui difficoltà obiettive non hanno (avevano) consentito di concludere in un tempo più breve la vicenda, le cui fasi per altro si sono (erano) sempre mantenute, da parte di tutti gli organi dello Stato nell'alveo della prassi costituzionale, ed altresì nell'ambito delle forze politiche» presentava come obiettivo primario quello di ricostruire un centro sinistra organico che fosse in grado di garantire ed assicurare l'ordinato svolgimento della legislatura. Il Presidente del Consiglio si proponeva inoltre tra gli obiettivi programmatici della sua azione, la sollecita approvazione del disegno di legge dello Statuto dei Lavoratori, la riforma della Scuola e dell'università, la riforma fiscale e tributaria, il riordino delle carriere e il riassetto dei dipendenti statali, la revisione del Concordato con la Santa Sede, l'attuazione dell'ordinamento regionale in relazione alla necessità di poter indire nel più breve tempo possibile sia le elezioni amministrative che quelle regionali.

¹⁷ **Presidenza del Consiglio:** Mariano Rumor; **Ministri senza portafoglio:** Paolo Emilio Taviani (vicepresidente del consiglio); Carlo Russo (rapporti fra governo e parlamento); Eugenio Gatto (riforma della pubblica amministrazione); Arnaldo Forlani (fino all'11.11.1969); Giorgio Bo (ricerca scientifica); **Affari esteri:** Aldo Moro; **Interno:** Franco Restivo; **Grazia e giustizia:** Silvio Gava; **Bilancio e programmazione economica:** Giuseppe Caron; **Finanze:** Giacinto Bosco; **Tesoro:** Emilio Colombo; **Difesa:** Luigi Gui; **Pubblica istruzione:** Mario Ferrari Aggradi; **Lavori pubblici:** Natali Pietrucci Bondicchi; **Agricoltura e foreste:** Giacomo Sedati; **Trasporti e aviazione civile:** Remo Gaspari; **Poste e telecomunicazioni:** Athos Valsecchi; **Industria, commercio e artigianato:** Domenico Magri; **Lavoro e previdenza sociale:** Carlo Donat-Cattin; **Commercio con l'estero:** Riccardo Misasi; **Marina mercantile:** Vittorino Colombo; **Partecipazioni statali:** Franco Malfatti; **Sanità:** Camillo Ripamonti; **Turismo e spettacolo:** Giovanni Battista Scaglia (Fonte Camera dei Deputati).

La Camera votò la fiducia al Governo il 10 agosto, con 346 voti favorevoli e 246 contrari. Al Senato il dibattito ebbe inizio il giorno successivo e ascoltate le dichiarazioni programmatiche e gli obiettivi che il secondo Governo Rumor intendeva realizzare, votò la fiducia il 12 agosto, con 179 voti favorevoli e 115 contrari¹⁸.

4. L'autunno caldo e le basi per la costruzione del quadripartito.

Il secondo Governo Rumor era dunque nato in un contesto politico alquanto frammentato. La scissione del PSU aveva fatto emergere una situazione di forte irrequietezza e malessere che andava diffondendosi oramai da tempo all'interno dei principali partiti politici, sempre più frazionati e divisi in correnti interne. Un segnale evidente di questo processo di disgregazione apparve nel Consiglio Nazionale DC svoltosi a San Genesio nelle Marche il 29 settembre 1969 al quale parteciparono Arnaldo Forlani, Ciriaco De Mita, Bartolo Ciccardini ed in cui apparve la necessità di rinnovamento della gestione del partito, un bisogno di ricambio della classe dirigente - i c.d. "quarantenni" - per dare nuovo slancio all'iniziativa politica del movimento democristiano. Nel Convegno fu stretto un accordo fra una parte di dorotei, i fanfaniani, i taviane e la sinistra di Base; il contraccolpo di questo accordo portò alla scissione all'interno dalla corrente di maggioranza, quella dei dorotei, dalla quale il gruppo Rumor - Piccoli si separò dal gruppo Andreotti - Colombo, facendo così nascere una nona corrente democristiana. La conseguenza che derivò dal rimescolamento delle correnti interne alla DC portò alle dimissioni del Segretario Piccoli, aspramente criticato per la gestione del partito. Nel Consiglio Nazionale indetto tra il 6 e il 9 novembre, come nuovo Segretario di partito fu eletto con 157 voti e 13 schede bianche il fanfaniano Forlani¹⁹ che contestualmente si dimetteva da Ministro e in sua vece veniva nominato Carlo Russo, il quale, come Ministro senza portafoglio dichiarava alla Camera che le dimissioni del suo predecessore rappresentassero un atto di sensibilità che non modificavano la linea e la politica del Governo.

Il secondo Governo Rumor, nato come governo monocolore di attesa o «governo ponte» a seguito della scissione socialista, così come era stato congeniato risultava senza dubbio il meno adatto, non solo

¹⁸ Dalla lettura dei quotidiani dell'epoca emerge con tutta chiarezza quali fossero i rapporti tra i principali partiti politici: il POPOLO, in un editoriale di Franco Amadini del 13 agosto 1969, commentava la chiarezza e la coerenza degli impegni programmatici e della piattaforma politica del Governo, nonché dell'esplicita fedeltà alle scelte del centro sinistra. Né il Governo, né la Dc, sono disponibili, per qualsiasi arretramento sul piano politico e sociale, commentava; L'UNITA', il 12 agosto, in un editoriale di Massimo Ghiara evidenziava che il dibattito al Senato confermava l'improponibilità di una prospettiva di centro sinistra. La maggioranza Rumor era da qualificarsi aritmetica, insicura la fiducia al monocolore. Il SECOLO D'ITALIA, invece, riferiva che le Camere avallavano "il Governo cappello" voluto dai partiti di centro sinistra. Terminava al Senato un dibattito farsa voluto dal centro sinistra, la fiducia va ad un "monocolore provvisorio".

¹⁹ *La Dc da Piccoli a Forlani: dal centro sinistra alla parentesi centrista (1969- 1973)* in *Portale della democrazia cristiana in Italia*

per poter fronteggiare le annose vicende di cui si colorò l'autunno caldo del 1969, ma soprattutto per riuscire a realizzare l'obiettivo che si era prefigurato, quello cioè di ricreare una coalizione partitica di centro - sinistra.

La situazione mutò radicalmente a seguito della strage di Piazza Fontana. Il terribile attentato del 12 dicembre 1969 diffuse paura e instabilità nella società e nelle istituzioni tanto da indurre il Presidente del Consiglio ad avviare un dialogo con i segretari dei quattro principali partiti nella prospettiva della costruzione di un nuovo governo. A seguito di un colloquio informale nel pomeriggio del 15 dicembre nella sua abitazione con i segretari dei quattro principali partiti politici Forlani, De Martino, Ferri e La Malfa, e non mancando di evidenziare la grave situazione del Paese, il Presidente Rumor avanzò loro la proposta di una ripresa organica del centro sinistra al fine di un ritorno ad un governo di coalizione, così preannunciando le sue dimissioni entro il mese di gennaio. Alle dichiarazioni del Presidente seguirono un giro di interventi. Forlani sostenne con calore e pacatezza la proposta presentata da Rumor e così fecero il Segretario del PSU Mauro Ferri e quello del PRI, Ugo La Malfa; il maggiore ostacolo nel dialogo fu rappresentato da Francesco De Martino del PSI il quale sembrava colto alla sprovvista e pertanto evidenziò la pericolosità di aprire in quel determinato momento una crisi politica, proponendo pertanto di appoggiare con maggiore impegno l'attuale Governo monocolore. La riunione si chiuse con un comunicato in cui i Segretari politici mostrarono il loro impegno «ad approfondire, sentiti gli organi dirigenti dei rispettivi partiti, la proposta del Presidente del Consiglio per una ripresa organica della collaborazione del centro- sinistra»²⁰.

A seguito dell'incontro del 15 dicembre fu aperta un'intensa attività politica tra i diversi partiti per cercare di trovare un accordo e solo quando fosse stata trovata l'intesa, il Presidente Rumor sarebbe intervenuto per concordare un programma di governo. Nel corso dei colloqui che si protrassero fino al 7 febbraio, giorno in cui furono formalmente presentate le dimissioni, emersero posizioni di confronto e polemica relativamente al fatto che il Capo del Governo avesse aperto una «crisi al buio» rassegnando le sue dimissioni prima che fosse stato stipulato un accordo globale sui problemi politici programmatici per la formazione di un nuovo Gabinetto. Nel quinto vertice dei Segretari dei partiti del centro-sinistra tenutosi il 28 gennaio 1970 per cercare di eliminare i principali punti di dissenso e contrasto, il Segretario della DC Forlani venne incaricato di stipulare un documento nel quale era riassunto il quadro politico e le indicazioni programmatiche che ciascun partito si sarebbe riservato di esaminare ed eventualmente emendare per la ricostruzione del quadripartito. Il c.d. Preambolo Forlani²¹ istituzionalizzava la collaborazione tra i quattro partiti del centro-sinistra affermando che «l'esigenza di

²⁰ La Stampa, 16 dicembre 1969.

²¹ P., Calandra, *op. cit.*, pp. 257 ss.; P.A., Capotosti, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1974, pp.87 ss;

un più profondo e vasto collegamento tra la realtà del paese e la volontà di guidarne, in una linea di sviluppo e con efficacia, i fenomeni di trasformazione...costituiscono la più autentica ragione politica della collaborazione fra DC, PRI, PSI e PSU. Attraverso questo incontro di governo si intende mettere in movimento e far crescere il rapporto tra politica e società civile...». Il Preambolo Forlani non mancava di affrontare la questione delle amministrazioni locali, sostenendo la necessità di una linea «capace di determinare...una comune iniziativa che, pur non ignorando la varietà delle situazioni locali e l'esigenza di assicurare amministrazioni democraticamente elette, impegni ovunque sia possibile le forze che sono solidali nel Parlamento e nel Governo».

La porta sembrava dunque finalmente aperta per far tornare un governo di coalizione²².

Il 7 febbraio pertanto Rumor si presentò al Quirinale e rassegnò formalmente le sue dimissioni nelle mani del Capo dello Stato anticipando i tempi rispetto al previsto ed ponendo fine a quella crisi che gli organi di stampa dell'epoca chiamarono «crisi al buio», la più lunga e complessa di tutto il settennato di Saragat, e che fu denunciata dalle sinistre come uno strumento di pressione nei confronti del PSI al fine di costringere i socialisti ad un ritorno alle responsabilità ministeriali, dopo la breve parentesi del governo monocolore definito dalla stampa dell'epoca, «di parcheggio»²³.

In un clima di incertezza e confusione, il 9 febbraio Saragat diede avvio alle consultazioni. Durante questa fase una mossa a sorpresa fu lanciata dai direttivi dei gruppi DC alla Camera e al Senato che, in relazione ai nomi da proporre al Capo dello Stato, espressero orientamenti differenti; il primo proponeva come possibile candidato prima Rumor e a seguire gli ex Presidenti del Consiglio Moro e Fanfani e gli on.li Colombo e Taviani. Il gruppo dei senatori, invece, proponeva la designazione del Presidente Rumor.

Conclusasi la fase delle consultazioni, il Capo dello Stato, il 12 febbraio, conferì l'incarico di formare il nuovo governo a Mariano Rumor il quale, secondo la consueta formula si riservò di accettare; l'obiettivo di costruire «un organico quadripartito di centro sinistra» si mostrò per il Presidente incaricato più complicato delle aspettative a causa di una serie di questioni alquanto controverse in discussione sul tavolo politico quale la definizione della data delle elezioni regionali, l'amnistia, il rapporto maggioranza e opposizione, l'annosa questione della legge Baslini/Fortuna sul divorzio che, approvata alla camera, nonostante l'opposizione della DC, stava per essere discussa al Senato. Una nota vaticana chiedeva al riguardo che l'iter venisse sospeso e poneva il problema della violazione dell'art. 34

²²Per una ricostruzione della nascita del terzo Governo Rumor: G. De Rosa, *Dall'On. Rumor Mariano all'On. Rumor Mariano*, in *La Civiltà Cattolica*, vol. II, 1970, pp. 73 ss.; D., Nocilla, *op. cit.*, pp. 2767 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 177 ss..

²³I socialisti per decidere se tornare al Governo scelsero di convocare per il 3 febbraio il loro Comitato Centrale. De Martino affermava che il ritorno al quadripartito era l'unica soluzione possibile a fronte di Lombardi e di una parte della sua stessa corrente, i sedici membri seguaci di Bertoldi, che ritenevano tale ipotesi «irrealizzabile ed inattuale».

del Concordato che demandava l'annullamento dei matrimoni religiosi alla giurisdizione dei tribunali ecclesiastici. I partiti laici non potevano di certo accettare le pregiudiziali vaticane e questo ebbe conseguenze negative sul primo tentativo di Rumor di formare il governo; al termine di un intenso periodo di incontri e trattative con i rappresentanti dei principali partiti politici, comprese dunque l'impossibilità di formare una coalizione stabile e così, alle ore 17.00 del 28 febbraio, si presentò nuovamente al Quirinale, declinando l'incarico ricevuto di formare il governo²⁴.

5. La formazione del terzo Governo Rumor: tentativi falliti e obiettivi raggiunti

Saragat, a seguito del primo tentativo fallito di Rumor, il 2 marzo aprì un nuovo giro di consultazioni limitate ai Presidenti dei due rami del Parlamento e ai Presidenti dei gruppi parlamentari accompagnati dai segretari politici dei rispettivi partiti. Il procedimento di formazione del terzo governo Rumor presentò tempi di attesa alquanto rallentati e non solo, per il fallimento del primo tentativo, ma anche perché nel corso dei quarantasette giorni di crisi, il Capo dello Stato affidò, senza successo, l'incarico di formare il governo ad altri due esponenti politici democristiani, Aldo Moro e Amintore Fanfani.

A seguito della chiusura delle consultazioni, il 3 marzo del 1970 il Capo dello Stato «sulla base degli elementi di giudizio emersi e delle posizioni assunte dai rappresentanti politici» conferì il preincarico per la formazione del governo ad Aldo Moro, il secondo dei designati della DC. Ma le difficoltà incontrate dal Presidente incaricato relativamente a questioni interne al suo partito, e soprattutto in riferimento all'annosa questione della legge sul divorzio, evidenziarono l'impossibilità della formazione di un governo da lui presieduto e di conseguenza, dopo 7 giorni di colloqui, l'11 marzo si recò al Quirinale per dare comunicazione di voler rinunciare all'incarico conferitogli.

La stessa sorte toccò a Fanfani, già Presidente del Senato che il 12 marzo ricevette da parte del Presidente Saragat un preincarico; a seguito di un intenso giro di colloqui con i rappresentanti dei principali partiti il 19 marzo si presentò al Quirinale riferendo di non essere riuscito a trovare l'accordo su quello che considerava il punto più importante del suo programma; in particolare i due maggiori partiti, DC e PSI, non avevano accettato la proposta di «direttorio» quale forma di partecipazione diretta al governo dei quattro segretari dei partiti e di conseguenza si trovava costretto a rinunciare all'incarico conferitogli dal Capo dello Stato sette giorni prima.

A questo punto non restava altro che ripassare la palla a Rumor e così il 20 marzo, il Presidente della Repubblica, sulla base dei dati e dei risultati acquisiti da Fanfani, decise di affidargli un preincarico affinché questi, entro la giornata del 23 marzo, potesse valutare se vi fossero i presupposti per poter stringere un accordo con le delegazioni dei principali partiti sulla base di un documento politico in cui

²⁴ P. A., Capotosti, *op. cit.*, pp. 87 ss.; G. De Rosa, *op.cit.*, pp. 73 ss.; D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2769 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 201 ss..

erano indicati i punti fondamentali della programmazione che intendeva realizzare: data delle elezioni regionali, amnistia, rapporti maggioranza opposizione, Preambolo Forlani. A seguito dell'esito positivo dei colloqui e della presa d'atto della possibilità di formare un nuovo governo, Rumor il 23 marzo si recò dal Capo dello Stato che, informato del lavoro svolto, gli conferì l'incarico di costituire un governo; Rumor si riservò di accettare al fine di valutare le reali possibilità di costituire un governo quadripartito DC, PSI- PSU e PRI.

Ottenuto il consenso dei partiti di centro sinistra alla partecipazione al governo, non senza polemiche e contrasti in ordine alla ripartizione dei dicasteri tra i diversi partiti della coalizione, la sera del 27 marzo, alle ore 18,30, il Presidente incaricato si recava dal Capo dello Stato e sciogliendo la riserva, dichiarava di accettare l'incarico e di formare il nuovo governo presentando una squadra composta da 17 ministri democristiani, 6 socialisti, 3 socialdemocratici e 1 repubblicano²⁵. L'on. Rumor sottoponeva quindi alla firma del Presidente della Repubblica i decreti relativi all'accettazione delle dimissioni del precedente ministero da lui presieduto e alla nomina del nuovo, e il 28 marzo alle ore 10.00, il nuovo governo era ricevuto al Quirinale per la cerimonia del giuramento. De Martino assumeva la vicepresidenza del Consiglio, agli Esteri e agli Interni furono confermati Moro e Restivo, il repubblicano Reale ebbe la Giustizia, il Bilancio andò al socialista Giolitti e le partecipazioni statali a Piccoli.

Il 7 aprile, a dieci giorni dalla cerimonia del giuramento e a undici dalla costituzione, il Presidente del Consiglio si presentò prima al Senato, e poi alla Camera, per esporre il programma che il Governo intendeva realizzare, non senza però prima aver condotto, come era oramai prassi nella V legislatura, un giro di colloqui con i delegati dei principali partiti politici al fine, non solo di riuscire a comprendere la posizione degli stessi nei confronti del nuovo Governo, ma anche per poter fare un quadro entro cui costruirne l'azione programmatica.

Dopo aver aperto il discorso con un'introduzione sulla situazione che portò alla crisi, Rumor evidenziò gli obiettivi che il Governo intendeva raggiungere andando a riformare settori di rilevante importanza

²⁵ **Presidenza del Consiglio:** Mariano Rumor; **Ministri senza portafoglio:** Francesco De Martino (vicepresidente del consiglio); Giacinto Bosco (nominato ministro delle Poste e telecomunicazioni il 9 giugno 1970); Eugenio Gatto (problemi relativi all'attuazione delle regioni); Carlo Russo (dal 04.06.1970); Paolo Emilio Taviani (interventi straordinari nel Mezzogiorno); Remo Gaspari (riforma della pubblica amministrazione); Mario Ferrari Aggradi (rapporti fra governo e parlamento); Camillo Ripamonti (ricerca scientifica); **Affari esteri:** Aldo Moro; **Interno:** Franco Restivo; **Grazia e giustizia:** Oronzo Reale; **Bilancio e programmazione economica:** Antonio Giolitti; **Finanze:** Luigi Preti; **Tesoro:** Emilio Colombo; **Difesa:** Mario Tanassi; **Pubblica istruzione:** Riccardo Misasi; **Lavori pubblici:** Salvatore Lauricella; **Agricoltura e foreste:** Lorenzo Natali; **Trasporti e aviazione civile:** Italo Viglianesi; **Poste e telecomunicazioni:** Franco Malfatti (dimissionario il 09.06.1970) Giacinto Bosco (nominato 09.06.1970); **Industria, commercio e artigianato:** Silvio Gava; **Lavoro e previdenza sociale:** Carlo Donat-Cattin; **Commercio con l'estero:** Mario Zagari; **Marina mercantile:** Salvatore Mannironi; **Partecipazioni statali:** Flaminio Piccoli; **Sanità:** Luigi Mariotti; **Turismo e spettacolo:** Giuseppe Lupis (**Fonte Camera dei Deputati**).

come quello regionale, della scuola, dei diritti dei lavoratori, già ampiamente affrontati e conosciuti dalle forze politiche e soprattutto di non facile realizzazione per un governo la cui durata era presupposta per un massimo di cento giorni, sebbene a Rumor non preoccupasse tanto l'elemento temporale quanto piuttosto l'intenzione effettiva della coalizione di governare.

A conclusione delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, si apriva il dibattito sulla fiducia al governo. Gli interventi giungevano in prevalenza da parte degli oratori dell'opposizione che dedicarono particolare attenzione non solo al rapporto della maggioranza con il partito comunista giudicando di conseguenza il quadripartito un ostacolo all'evoluzione della sinistra, ed evidenziando pertanto, che l'elemento fondamentale dell'azione di governo non fosse tanto da ricercarsi negli obiettivi programmatici esposti da Rumor quanto piuttosto sugli aspetti del rapporto tra maggioranza e minoranza comunista che costituì il punto dolente di tutta la V legislatura. Il dibattito si soffermò anche sulla questione del rapporto del Governo con la Santa Sede in ordine alla tanto dibattuta questione del divorzio²⁶ nonché sul problema, avanzato dal Senatore Nencioni il quale riferiva che la convocazione dei comizi per le elezioni regionali fissate per il 7 giugno, prima dell'avvenuta approvazione della legge finanziaria, dovesse considerarsi illegittima, secondo quanto disposto dall'art. 22 della L. elettorale regionale (L.17 febbraio 1968, n.108).

Terminato il dibattito, Rumor replicava in risposta a Nencioni negando l'illegittimità della suddetta legge in quanto l'art. 22 della legge elettorale imponendo al Governo di indire le elezioni entro la primavera del 1970 già di per se prevedeva la possibilità di far svolgere le elezioni prima dell'approvazione della Legge finanziaria; non poteva pertanto considerarsi scorretto il comportamento del Governo che aveva fissato le elezioni per il 7 giugno, piuttosto rientrava nel programma di dare piena attuazione all'ordinamento regionale²⁷.

Il 10 aprile ottenuta la fiducia al Senato con 168 voti favorevoli e 117 contrari, il Governo passò alla Camera dove il Rumor presentò un programma che, al pari di quello esposto in precedenza al Senato fu piuttosto stringato e limitato ad una serie di dichiarazioni di principio; il 17 aprile la Camera votò la fiducia al terzo Governo Rumor con 348 voti favorevoli e 239 contrari.

6. Le elezioni regionali e le dimissioni del terzo Governo Rumor

Il terzo Governo Rumor ebbe una durata breve ma alquanto intensa che si manifestò non solo con l'approvazione di tre importanti provvedimenti, quali lo Statuto dei lavoratori, la legge finanziaria

²⁶ G. De Rosa, *op.cit.*, pp. 73 ss.; U., Indrio, *op. cit.*, pp. 115 ss..

²⁷ Sul punto cfr. in particolare D. Nocilla, *op. cit.*, pp. 2776 ss..

regionale, l'amnistia e la legge sul referendum²⁸, ma anche perché dovette gestire le elezioni amministrative regionali, comunali e provinciali programmate per il 7 giugno nelle quali, per la prima volta, venivano eletti i Consigli delle quindici Regioni a Statuto ordinario²⁹.

Il risultati della consultazione regionale dovevano dare un'indicazione significativa al Presidente Rumor: andare avanti e governare, portando a compimento il proprio programma ovvero dimettersi³⁰.

I socialisti divisi ottennero il 10,4% il PSI e il 7% il PSU rispetto al 14,8% che avevano raggiunto unificati nella precedente tornata elettorale; i comunisti, per la prima volta dal 1953, registrarono una battuta d'arresto, subendo una flessione dal 27,9 % al 26,8% corrispondente allo 0,1%.

Come generalmente avveniva in tutte le elezioni amministrative rispetto a quelle politiche, la DC aveva leggermente diminuito la sua percentuale, passando dal 38,8 al 37,9 e il PLI era sceso dal 5,9 al 4,7%. In netto recupero invece si registrava il PRI che dal 1,8% slittava al 2,9% e il MSI che guadagnava consensi salendo dal 4,3 al 5,2%..

I risultati delle elezioni indicavano dunque buoni risultati per il Governo; la DC teneva, nonostante la crisi interna, il PRI risultava in salita e l'affermazione del PSI e del PSU era comunque avvenuta, con tendenza ascendente, ma su posizioni divergenti e questo non poteva non influire sull'andamento del Governo che allo stato dei fatti, in nome dell'alleanza tanto ambita, più che governare probabilmente procedeva, trovandosi quotidianamente a scendere a compromessi con i sindacati.

A poche settimane dalle elezioni regionali, il Presidente Rumor decise di rassegnare le sue dimissioni. La scelta giunse inaspettata soprattutto dopo il positivo risultato delle amministrative del 7 giugno, tanto che l'opinione pubblica pensò ad un cedimento nervoso di fronte alle molte difficoltà che il Presidente si trovò ad affrontare. Motivo di tale gesto fu con ogni probabilità da ricondurre alla difficoltà del rapporto con i sindacati e alla proclamazione da parte degli stessi di uno sciopero generale indetto per il 7 luglio in segno di protesta per le decisioni del governo sugli sgravi fiscali che Rumor non era riuscito a far revocare, nonostante avesse invitato le Confederazioni «a riconsiderare la decisione presa».

Sebbene non è possibile affermare con certezza che il motivo principale delle dimissioni di Rumor siano da ricollegare a questo evento, quello che fu indubbio è che la mattina del 6 luglio Mariano Rumor si recò alla residenza privata di Castelporziano del Presidente Saragat per dargli preavviso della sua intenzione di lasciare; poi, convocata in mattinata d'urgenza una riunione del Consiglio dei Ministri,

²⁸ La legge sul referendum fu votata il 21 marzo 1969 al Senato e approvata il 21 maggio in via definitiva alla Camera; una legge la cui approvazione, come è noto, consentì un pronunciamento popolare sulla legge sul divorzio in corso di discussione al Senato.

²⁹ Contemporaneamente si votò in 88 province per il rinnovo dei Consigli provinciali e in 6632 Comuni di cui 1561 con una popolazione superiore ai cinquemila abitanti per il rinnovo dei Consigli comunali.

³⁰ Un articolo pubblicato sul «Times» e datato 9 aprile riportava con riguardo alle elezioni del 7 giugno che «Un risultato favorevole rafforzerebbe il governo Rumor dandogli maggiore autorità. Invece una svolta verso destra o verso il comunismo sarebbe considerata una sconfitta e lo costringerebbe di nuovo a dimettersi».

informò i colleghi che, «esaminata la situazione politica riteneva opportuno rassegnare le dimissioni del gabinetto».

In quella stessa giornata, a seguito della riunione di Gabinetto, Rumor si recò a Castelporziano per comunicare in via ufficiale al Capo dello Stato le dimissioni del Governo.

Le dimissioni governative vennero comunicate ad un Parlamento semivuoto, essendo quella del 6 luglio una giornata di scarso impegno per il lavori parlamentari; il Presidente della Camera Pertini accolse la notizia in modo polemico soprattutto perché la minaccia di scioglimento anticipato aleggiava sempre ad ogni crisi ministeriale e rimanevano invece necessarie le sedute del 14, 15 e 16 luglio destinate all'approvazione del regolamento parlamentare³¹.

La crisi improvvisa a cento giorni dalla nascita del terzo Governo non mancò di suscitare polemiche nel dibattito, sia dentro che fuori il Parlamento; e se il vice-Presidente del Consiglio De Martino riteneva che i socialisti non potevano approvare la decisione di Rumor ritenendo che «la ripetizione di crisi senza soluzioni stabili indebolisce le istituzioni repubblicane»³², solo il PSU e il PRI, nelle persone di Tanassi e Reale espressero invece il loro favore nei confronti del gesto del Presidente considerando le dimissioni un atto responsabile. La «crisi al buio» aperta da Rumor colpì anche gli ambienti della sinistra democristiana; il ministro Gatto di «Forze Nuove» criticò una crisi nata fuori dal Parlamento e senza preparazione dell'opinione pubblica, e la corrente morotea ne giudicò la natura «quanto meno frettolosa» denunciandone la natura extrapartitica³³. La condanna più decisa si levò dalle opposizioni, in particolare dal PCI che diffuse un comunicato in cui evidenziava il modo del tutto anormale con cui Rumor aveva aperto «bruscamente» la crisi, senza un preventivo dibattito in Parlamento ed evitando un qualsiasi confronto con gli esponenti della coalizioni, sottolineando non tanto il carattere extraparlamentare della crisi, quanto il suo carattere extrapartitico³⁴ che coglieva di sorpresa anche i sindacati i quali, dopo una riunione congiunta decidevano, venendo a mancare «la controparte», di sospendere lo sciopero indetto per il 7 luglio.

L'apertura della crisi di governo del terzo Governo Rumor suscitò non poche polemiche e perplessità sia nell'ambiente politico che nell'opinione pubblica in relazione ad una procedura in larga misura discordante rispetto a quelle fino allora adottate e che di certo non poteva non stimolare giudizi critici in ordine al comportamento del Presidente dimissionario.

Il primo elemento di differenziazione riguardava il fatto che la crisi risultava non solo come crisi extraparlamentare, ma anche extrapartitica. Come è noto una crisi extrapartitica è una crisi che si crea

³¹ Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta del 6 luglio 1970, p.19030.

³² L'«Avanti» del 7 luglio 1970

³³ L'«Unità» del 7 luglio 1970

³⁴ L'«Unità» dell' 8 luglio 1970 . Comunicato della direzione del PCI in L'«Unità» del 91 luglio 1970

quando i delegati al governo o gli uffici direttivi dei partiti di maggioranza provocano la crisi al di fuori di ogni controllo che su di essi esercitano gli organi di partito a ciò legittimati; una crisi in cui i partiti sono secondo prassi, comunque chiamati ad intervenire, ma nelle fasi successive alla apertura della stessa. E' certo comunque «che una crisi extra partitica sarà necessariamente extraparlamentare, dal momento che un crisi, per passare attraverso il Parlamento non può non investire automaticamente i partiti»³⁵.

Con riferimento al caso di specie, l'annuncio della crisi giunse infatti alle direzioni dei partiti di Governo a cose fatte attraverso una lettera di spiegazioni inviata da Rumor ai quattro segretari delle forze di coalizione, senza una preventiva discussione né in seno agli apparati di partito né tanto meno in seno ai gruppi parlamentari; nessuna riunione degli organismi direttivi dei partiti coalizzati ed in particolare all'interno della DC era stata infatti indetta nei giorni precedenti le dimissioni, per esaminare l'eventualità di tale decisione. I leader dei quattro partiti coalizzati furono infatti avvertiti della scelta di Rumor solo nelle ultimissime ore prima della convocazione della riunione di Gabinetto.

A riguardo furono avanzate critiche da parte del capogruppo democristiano alla Camera l'on. Andreotti che in un'intervista su «La Stampa» del 30 luglio 1970³⁶ dichiarava che l'ultima crisi di governo era nata da un numero ristretto di «...dieci persone. Possono essere nove o undici, ma non direi di più» e che insieme al socialista l'on. Vittorelli promuoveva, pur conoscendo la correttezza formale di quelle extraparlamentari, la necessità di ritornare nell'alveo delle crisi parlamentari al fine di impedire l'apertura di «crisi al buio».

Ammissa la possibilità di crisi extra - parlamentari il secondo elemento che emerge dalla crisi del terzo Governo Rumor fu strettamente connesso alla posizione dei partiti in quel preciso momento politico. La lettera inviata da Rumor ai quattro segretari dei principali partiti costituì infatti uno strumento attraverso cui Rumor intendeva « accentuare il carattere di pressione nei confronti dei partiti ..., mettendoli pubblicamente di fronte alle loro responsabilità attraverso l'esposizione delle difficoltà che intralciavano l'azione del governo, e creando le premesse per un'azione di recupero»³⁷. E' certo che si poteva optare per l'altra via, «quella cioè di provocare un dibattito preventivo alle Camere» da concludere con il voto di sfiducia così trasformando la crisi in parlamentare; ma si trattava di una scelta che la nostra storia costituzionale, come è noto, ha preferito tralasciare, optando invece, per un percorso più certo e veloce.

³⁵ F. Coccozza, *Crisi parlamentari e crisi extrapartitiche nella recente esperienza governativa italiana*, in *Democrazia e Diritto*, 1, 1974, p. 129; M. Galizia, *Crisi di gabinetto* (voce), in *Enc. del dir.*, XI, 1962, p.383.; P., Biscaretti di Ruffia, (voce) *Governo*, in *Noviss. Dig. It*, VII, Torino, 1961, pp.1171 ss..

³⁶ Critici anche gli interventi pubblicati su l'«Espresso» dedicato alla crisi: G., Andreotti, *Montecitorio che ci sta a fare?* P. Barile, *Tutto regolare?*, 19 luglio e *Dalle parti del Quirinale*, 27 settembre; G., Napolitano, *La DC non può scagliare la prima pietra*, 30 agosto.

³⁷ G. Rizza, *Le dimissioni del terzo governo Rumor e la formazione del governo Colombo*, in *Giur. Cost.*, 6, 1971, p. 2781

Alla luce di quanto detto è da valutare per concludere, se sul piano concreto sussistesse o meno l'opportunità che il Governo dimissionario si presentasse in Parlamento su proposta, non vincolante del Presidente della Repubblica, per sollecitare una discussione sulle ragioni delle sue dimissioni³⁸. E se con tutta probabilità nel caso delle dimissioni del terzo Governo Rumor un dibattito nelle aule parlamentari non sarebbe certo servito in quanto questi «non avrebbe con ogni probabilità scoperto le proprie carte in Parlamento», la prassi di far conoscere ai cittadini i motivi delle crisi extraparlamentari, affinché questi potessero valutare le responsabilità politiche dei partiti e del governo, prese piede a partire dalla Presidenza di Sandro Pertini, convinto assertore della necessità di riportare nelle Aule parlamentari il dibattito sulla crisi. La *parlamentarizzazione* della crisi nata fuori del Parlamento si qualifica pertanto quale un invito rivolto dal Presidente della Repubblica al governo dimissionario a presentarsi ad una delle due Camere per esporre i motivi della crisi ed aprire un dibattito inteso, non tanto a far rientrare la crisi, quanto piuttosto a farne conoscere le ragioni nate all'interno dei rapporti tra i partiti politici.

Lo svolgimento di un dibattito parlamentare in occasione della crisi extra parlamentare «non produce l'effetto di mutare la natura della crisi, posto che l'unica distinzione possibile sotto il profilo giuridico è quella basata sulla circostanza che sia seguito o meno il procedimento previsto dall'art. 94 della Cost.»³⁹. Sebbene dunque il Governo sia giuridicamente libero di dimettersi, la *parlamentarizzazione* della crisi evita che il Parlamento sia «come nel passato, tagliato completamente fuori dal procedimento di questo tipo di crisi»⁴⁰, ed ottenga invece l'inserimento nel procedimento di apertura della crisi di «una fase parlamentare che si colloca – come è stato osservato da Labriola- tra il verificarsi del presupposto della crisi e la deliberazione dell'atto volontario di dimissioni»⁴¹.

³⁸ A. Baldassarre, C., Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma - Bari, 1985, pp. 156 -157; B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della Forma di Governo*, in *Studi in Onore di Franco Modugno*, I., Napoli, 2011, pp. 483 ss.; E., Cuccodoro, *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, Bologna, 2007, pp. 252 ss.; M. Galizia, *op. cit.*, p. 383; A., Ruggeri, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.

³⁹ V., Lippolis, *La parlamentarizzazione della crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, 1, p.147.

⁴⁰ V., Lippolis, *op.cit.*, p. 147.

⁴¹ V., Lippolis, *op.cit.*, p. 147 rinvia a S., Labriola, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1979.