

## Il dopoguerra e la ricostruzione (1946-1958)

---

La più efficace descrizione dell'Italia del 1945 la danno i film del Neorealismo.

L'economia era in ginocchio, la società arretrata, la cultura in gran parte arcaica, il prestigio internazionale minimo.

Durante la seconda guerra mondiale erano morti quasi 500mila italiani, di cui 150mila civili. Il conflitto aveva attraversato l'intera penisola generando distruzione e profonde divisioni.

Nonostante la guerra, la popolazione era aumentata: nel 1945 gli italiani erano divenuti 45 milioni, dai 43 del 1938. La situazione economica era nettamente peggiorata rispetto al non certo florido 1938: la produzione di carne era diminuita del 75%, quella dello zucchero si era praticamente azzerata, le scorte di grano non bastavano per garantire la sopravvivenza della popolazione. Si soffriva la fame. I generi alimentari erano razionati, mancavano i medicinali e la borsa nera prosperava.

I bombardamenti, oltre alla morte di 64mila persone, avevano distrutto due milioni di locali e danneggiato altri 5 milioni.

Più di due milioni di persone non avevano un tetto e molti erano costretti a coabitazioni forzate o a vivere nei campi profughi. Strade e ferrovie erano gravemente danneggiate, così come i treni e la maggior parte dei mezzi di trasporto.

L'industria pesante era sostanzialmente integra, ma debole e invecchiata tecnologicamente.

Il reddito delle famiglie italiane, rispetto al 1938, era dimezzato, l'inflazione galoppava.

Gli addetti all'agricoltura erano il 42% della popolazione attiva, un dato da Terzo mondo. Ciò non significava solo un livello basso di reddito e una vistosa sottoccupazione, ma anche il prevalere di culture arcaiche che influivano sui rapporti sociali e su quelli tra cittadini e istituzioni <sup>(1)</sup>.

## Il nuovo mondo

La Seconda guerra mondiale determinò almeno due conseguenze rilevanti. La prima fu il dissolversi dell'Europa come centro della politica internazionale a favore di due potenze globali, gli Stati Uniti e l'Unione sovietica, detentrici di due visioni alternative: quella liberal-democratica e capitalistica e quella comunista.

L'affermarsi dell'era atomica, come vedremo, cristallizzerà gli equilibri stabiliti alla fine della guerra. In questa ripartizione Regno Unito e Francia persero gradualmente potere politico internazionale. Il fenomeno si accentuò a partire dalla fine degli anni Cinquanta, quando iniziò la decolonizzazione. Tuttavia, i Paesi dell'Europa occidentale, grazie anche al processo di unificazione e a una perdurante egemonia culturale, hanno continuato ad avere un ruolo da protagonisti nell'economia mondiale.

Cambiò, dopo la guerra, anche la struttura sociale nei Paesi occidentali. L'enorme sviluppo tecnologico e la diffusione dell'economia di mercato ridusse la popolazione dedicata all'agricoltura e il proletariato industriale a favore del dilatarsi della piccola e media borghesia, quella descritta da C. Wright Mills, come "colletti bianchi". La trasformazione della società si accompagnò all'affermarsi di quello che fu definito *welfare state*. In esso lo Stato si impegnava a garantire un tenore di vita minimo a tutti i cittadini, dare sicurezza agli individui e alle famiglie in caso di eventi naturali o economici sfavorevoli, offrire a tutti servizi fondamentali come la scuola e la sanità.

## Il miracolo di un Paese di frontiera

Tra il 1948 e il 1963 l'Italia visse una delle più radicali modernizzazioni avvenute nell'Europa contemporanea. In quei 15 anni le trasformazioni furono vaste e profonde e non mancarono i traumi.

La migrazione interna dal Sud al Nord e dalle campagne alle città interessò milioni di persone. Tra il 1952 e il 1962 quasi 17 milioni di italiani (il 30% della popolazione) mutò residenza. Cambiarono stili di vita, comportamenti, sistemi di valori. Anche la lingua registrò repentine trasformazioni, finché negli anni Sessanta, a distanza di un secolo dall'unificazione, finalmente ci fu un idioma comunemente diffuso e compreso.

Tutto ciò fu raccontato dai giornali e mostrato dalla televisione. Ciò registrato, commentato e amplificato.

Fu, insomma, per dimensioni, profondità e numero di persone coinvolte, una vera rivoluzione. Eppure tutto si svolse nell'ordine, nel sostanziale rispetto delle regole democratiche.

Merito di tutti. Delle forze politiche che ebbero la responsabilità del governo, dei partiti di opposizione, del sistema delle imprese, dei sindacati.

Negli anni successivi lo sviluppo proseguì con minore slancio e – come vedremo – senza un'adeguata guida, che sarebbe stata essenziale per ridurre le differenze territoriali (tra il Nord e il Sud soprattutto) e per dare solidità al nostro sistema economico. Tuttavia l'Italia, senza materie prime, con una burocrazia pesante e spesso inefficiente, riuscì non solo a sedere tra i 7 Paesi più industrializzati, ma anche, a fine anni Ottanta, a superare il Prodotto interno lordo del Regno Unito.

Il "miracolo economico italiano" è stato il risultato di una serie di fattori che si sono combinati in modo fortunato e virtuoso. Alcuni interni, altri determinati dallo scenario internazionale.

Iniziamo da questi ultimi <sup>(2)</sup>.

Alla vigilia della sconfitta della Germania nazista e del Giappone, le nazioni alleate (Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Unione sovietica) si accordarono per dare un nuovo ordine al mondo, dividendolo per zone di influenza. Da una parte l'occidente, con Stati Uniti, Regno Unito e Francia, a favore dell'economia di mercato e della democrazia rappresentativa; dall'altro l'Unione sovietica, sostenitrice della dottrina comunista sia in economia che nell'organizzazione dello Stato. Questa spartizione avvenne durante la conferenza di Jalta, nel febbraio 1945.

L'Italia fu inserita tra i Paesi occidentali.

La nostra posizione geografica ci rendeva strategici. Al centro del Mediterraneo, eravamo vicini al Medio Oriente e al Nord Africa, dove, cioè, si produceva la maggior parte della principale fonte di energia: il petrolio. Inoltre, nella ripartizione di Jalta, l'Italia era uno dei Paesi di frontiera tra i due blocchi in Europa. Essere "frontiera" significava godere dell'attenzione di entrambe le super potenze, che in Italia ebbero durante la guerra fredda un confronto continuo e serrato.

L'Occidente sosteneva i principi della liberal-democrazia. Tra essi, quello che i governi devono essere espressione di libere elezioni aperte a tutte le forze politiche.

Il Partito comunista, legato all'URSS, già nel 1946 dimostrò una rilevante consistenza elettorale, e nel giro di pochi mesi avrebbe superato quello socialista, diventando la seconda forza politica

italiana e il maggior partito comunista dell'Occidente. Con la *Svolta di Salerno* (aprile 1944), imposta dal leader Palmiro Togliatti, i comunisti italiani accettarono di confrontarsi con le altre forze politiche all'interno della regole delle liberal democrazie, pur non rinunciando ai legami con l'Unione sovietica e alla prospettiva rivoluzionaria. Da allora l'obiettivo del PCI divenne quello di conquistare il potere vincendo le elezioni.

Sul fronte opposto, sin dalle ultime fasi della Seconda guerra mondiale, le forze politiche italiane anticomuniste furono sostenute da Stati Uniti e britannici. Ciò consentì all'Italia di avere importanti opportunità economiche e una solida copertura politica.

Nel novembre del 1944 una missione del governo italiano, guidata dal banchiere Raffaele Mattioli, andò negli Stati Uniti a definire le strategie per la ricostruzione. Poi ci furono gli aiuti dell'agenzia delle Nazioni Unite (UNRRA) che, tra il 1945 e il 1947, portarono in Italia derrate alimentari, combustibili, materie prime, medicinali e mezzi di trasporto per più di 600 milioni di dollari (solo la Cina ebbe più aiuti di noi) e, quindi, i finanziamenti del Piano Marshall: 1515 milioni di dollari erogati tra la primavera del 1948 e il dicembre 1953.

Intanto, l'Italia aveva aderito agli accordi di Bretton Woods, che regolavano i rapporti monetari tra gli Stati, alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale. Successivamente sarà proprio la peculiarità del "caso italiano" a favorire l'ingresso del nostro Paese (1975) nel G7, il gruppo delle Nazioni più industrializzate del mondo.

La posizione di "frontiera" dell'Italia si è intrecciata ad altri tre fattori che ne hanno influenzato il ruolo nelle relazioni internazionali.

Il primo è la presenza in Italia del Vaticano. La Chiesa cattolica ha condizionato la politica interna italiana, ma ha anche contribuito a determinare la posizione del nostro Paese nei rapporti con gli altri Stati. Nodale in questo contesto il ruolo svolto da Giovan Battista Montini (il futuro Paolo VI) raffinato intellettuale, abile diplomatico e guida spirituale, negli anni della formazione, di molti autorevoli politici italiani <sup>(3)</sup>.

Non è da sottovalutare, inoltre, quello che fece la comunità di origine italiana negli Stati Uniti. Un gruppo di persone, allora ancora molto legato all'Italia, capace di incidere sulle decisioni di molti presidenti.

Infine, va sottolineata la grande abilità della nostra diplomazia di sedere al tavolo delle grandi potenze e insieme dialogare, senza

arroganza, con i piccoli Stati. Creando un “modello Italia”. Confermando la convinzione dell’ambasciatore britannico Harold Nicholson, per il quale, a differenza della Germania che basa la sua diplomazia sulla forza, l’Italia, in politica estera basa la sua forza nella diplomazia.

Lo scenario internazionale aiutò il “miracolo” italiano, ma a realizzarlo fu un gruppo di uomini di orientamento culturale diverso, ma uniti da una visione comune: rendere l’Italia un Paese moderno.

Il principale motore di ciò che accadde in Italia nell’immediato dopoguerra fu l’affermarsi e il diffondersi di un modello di sviluppo economico misto, basato sull’intervento pubblico nell’economia attraverso l’IRI, l’ENI e gli altri enti a partecipazione statale che divennero imprenditori seguendo le regole del mercato. Così gli uomini di Alberto Beneduce fecero dell’IRI il cardine del sistema dell’industria pubblica, Enrico Mattei offrì con l’ENI l’energia necessaria a sostenere lo sviluppo, Raffaele Mattioli, Donato Menichella ed Enrico Cuccia <sup>(4)</sup> crearono quella strana banca d’affari che fu Mediobanca.

Questo sistema sarà determinante, oltre che per l’economia, anche per lo sviluppo del sistema politico italiano.

### *Lo Stato imprenditore*

I primi tentativi di fare dello Stato un imprenditore risalgono ai primi anni dell’unificazione. Luigi Luzzati creò un ente per la costruzione di case popolari; nella Roma di Nathan, Giovanni Montemartini costituì le prime aziende municipalizzate, Riccardo Bianchi fu il primo direttore generale delle Ferrovie dello Stato. Ma fu Francesco Saverio Nitti il teorico e la guida politica dell’intervento pubblico nell’economia in Italia. Dapprima come docente di Scienza delle finanze, quindi come parlamentare e uomo di governo. Ministro dell’Agricoltura, dell’Industria e del Commercio con Giolitti, del Tesoro con Orlando e, infine, nel 1919 presidente del Consiglio. Con lui nacque l’Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) e grazie al suo più stretto collaboratore Alberto Beneduce, nel periodo tra le due guerre, furono costituiti una serie di istituti a sostegno dell’industria e delle attività imprenditoriali come il Consorzio per il credito alle opere pubbliche, l’Istituto per le opere di pubblica utilità, l’IMI e soprattutto l’IRI. Beneduce fu determinante anche per riorganizzare il sistema bancario dopo la crisi del 1929 ispirando le leggi bancarie del 1936/37.

Laico di ispirazione socialdemocratica, Beneduce fu il consigliere economico più ascoltato e rispettato da Mussolini.

Nel secondo dopoguerra il “modello Beneduce” fu l’asse portante dello sviluppo economica italiano. Poi, la politica – soprattutto la DC di Fanfani – iniziò con sempre maggiore determinazione a voler imporre i criteri di gestione e tutto cambiò.

Caso a sé e controverso è l’ENI. La fondò nel 1953 Enrico Mattei. Un ex partigiano cattolico a cui nel 1945 era stata affidata per liquidarla l’Agip, l’Azienda generale italiana petroli. Con intelligenza, ambizione, abilità e spregiudicatezza ne fece una delle maggiori multinazionali dell’energia al mondo. Ma l’ENI non è stata (e non è) solo una grande industria. Qualcuno ha parlato di uno Stato nello Stato. Di certo ha rappresentato, dentro e fuori l’Italia, un soggetto politico, talvolta con una propria politica estera. Ha costituito fondi neri per pagare i politici, ha fatto affari con i Paesi arabi e quelli del Terzo mondo, quando questi erano osteggiati dagli Stati Uniti, in piena guerra fredda ha venduto e comperato gas e petrolio dai sovietici. Insomma una azienda pubblica anomala nello scenario mondiale, un peculiarità italiana, il cui ruolo è fondamentale per capire la storia della Repubblica.

Per saperne di più:

AA.VV., *Protagonisti dell’intervento pubblico in Italia*, Torino, 2012.

AA.VV., *L’Approdo mancato*, a cura di Franco Amatori, Milano, 2018.

A. Greco, G. Oddo, *Lo Stato parallelo*, Milano, 2016.

Il miracolo italiano del dopoguerra non sarebbe stato possibile se l’Italia non avesse trovato tra la fine della guerra e l’avvio della Repubblica un leader capace di guidare con rigore morale, lungimiranza e intelligenza la delicata fase di transizione. Quell’uomo fu Alcide De Gasperi <sup>(5)</sup>. Leader della Democrazia cristiana e presidente del Consiglio dal dicembre del 1945 al luglio del 1953. Prima con il sostegno dei partiti del CLN, quindi dei tre maggiori partiti (DC, socialisti e comunisti), infine, dal maggio 1947, con una maggioranza centrista che escludeva dal governo socialisti e comunisti.

De Gasperi fu anche uno dei promotori, assieme ai francesi Jean Monnet e Robert Schuman, al tedesco Konrad Adenauer e al belga Paul Spaak, dell’avvio dell’unificazione europea. Un processo che ha garantito all’Europa un periodo di pace e di sviluppo straordinario. Soprattutto se comparato ai quasi 60 milioni di morti che il nostro Continente aveva sacrificato nei due conflitti mondiali.

Accanto a De Gasperi ci fu un gruppo di politici ed economisti, tra i quali occupò un ruolo rilevante, nei delicati anni dell’immediato dopoguerra, Luigi Einaudi. Questi, tra il 1945 e la primavera del 1948, nel doppio incarico di governatore della Banca d’Italia e ministro (Tesoro e Bilancio) nel IV governo De Gasperi, realizzò una spregiudicata manovra economica. Dapprima puntando a

“bruciare” il debito pubblico attraverso un’alta inflazione; quindi, con una repentina e coraggiosissima manovra monetaria, abbatté l’inflazione ridando credibilità alla nostra moneta nei mercati internazionali. Nel giro di pochi mesi il cambio lira/dollaro passò da 900 a 600 (prima della guerra era a 19).

Per ottenere questo risultato impose una brusca frenata all’economia (la crescita del PIL scese, dal 15,3% del 1947 al 5,6% del 1948), ridusse drasticamente la spesa pubblica, bloccò per quanto possibile le importazioni e restrinse il credito. Un pacchetto di manovre impopolari – fortemente osteggiate dagli Alleati perché attuate in prossimità delle elezioni del 1948 – ma che si dimostrarono efficacissime.

Negli anni successivi, quando si realizzò lo straordinario sviluppo a cui si è accennato, le classi dirigenti non ebbero la medesima lucidità e lungimiranza nel governare le grandi trasformazioni che si erano realizzate in modo rapido e tumultuoso. Quella incapacità è la ragione di fondo dei problemi che sarebbero venuti a partire dagli anni Settanta.

Ma andiamo con ordine.

## **Gli anni della ricostruzione**

---

### *La scelta istituzionale e l’opzione atlantica*

Tra il 2 giugno 1946, giorno in cui si svolse il referendum istituzionale e fu eletta l’Assemblea costituente, e il 18 aprile 1948, quando si votò per il primo Parlamento repubblicano, passano 686 giorni, poco meno di 23 mesi. È il periodo più delicato della storia della Repubblica: politicamente eccezionale, istituzionalmente incerto.

In quei mesi fu decisa la collocazione internazionale dell’Italia e le norme che ne avrebbero regolato il patto costituzionale.

Nel referendum istituzionale la vittoria della repubblica era stata politicamente esaltante, ma quantitativamente contenuta. Lo scarto era stato di 2 milioni di voti e meno di 9 punti percentuali. Dati che evidenziavano sentimenti monarchici profondi e diffusi. Il Paese era spaccato in due, così come molti dei partiti, ad iniziare dalla DC.

Il Sud aveva dato una chiara e compatta maggioranza alla monarchia. L'ambiguità delle norme sul calcolo dei voti aveva accentuato i contrasti tra i sostenitori delle due opzioni istituzionali. Per porre fine alla diatriba, De Gasperi, come Presidente del Consiglio, emanò un atto che proclamava la vittoria della Repubblica. La decisione fece esplodere le tensioni e a Napoli, città a forte maggioranza monarchica, ci furono 9 morti e 150 feriti negli scontri tra i sostenitori delle due fazioni.

Il voto per la Costituente fu una sorpresa. L'Italia durante i 20 anni di dittatura era profondamente mutata. Il Fascismo aveva assecondato e favorito l'affermarsi della società di massa: erano cambiate le abitudini, si era modificata la cultura e il modo di percepire il mondo e le cose. Poi c'era stata la guerra, l'occupazione nazista, la Resistenza e l'arrivo degli Alleati. Eventi che avevano ulteriormente trasformato gli italiani.

La maggior parte della classe dirigente (e gran parte degli osservatori stranieri) si aspettava il ritorno all'Italia giolittiana, dominata dai notabili liberali, maggioritari rispetto ai partiti di massa di ispirazione socialista e cattolica. Non fu così.

La Democrazia cristiana ottenne la maggioranza relativa, il 35,2%, e 207 seggi su 556 della Assemblea costituente. Seguivano i socialisti con il 20,7% e 115 seggi; il Partito comunista era terzo con il 18,9% e 104 seggi. L'Unione democratica nazionale, una coalizione di liberali progressisti, registrò il 6,8% e 41 seggi. L'Uomo qualunque, espressione del malcontento populista, di vaste frange di monarchici, nazionalisti ed ex fascisti, guidato da Guglielmo Giannini, raggiunse il 5,3% e 30 seggi. Il Partito repubblicano ebbe il 4,3% e 23 seggi. Il Blocco nazionale delle libertà, che rappresentava la destra liberale, raccolse il 2,8% e 16 seggi. Il Partito d'Azione uscì disfatto con un modestissimo 1,5% e 7 seggi, tutti raccolti nel collegio unico nazionale. I 12 seggi rimanenti andarono a formazioni autonomiste siciliane e sarde e altre compagini minori.

In base agli accordi che avevano preceduto l'elezione della Costituente, la DC, primo partito per consensi, avrebbe conservato la guida del governo, i socialisti, secondo partito, avrebbero avuto la presidenza dell'Assemblea costituente. Nulla era stato stabilito, invece, per la carica di Capo provvisorio dello Stato. L'incertezza sul risultato referendario aveva, infatti, consigliato di non affrontare la questione.

## *De Nicola Capo provvisorio dello Stato*

Le maggiori forze politiche avevano un identikit preciso per il Capo provvisorio dello Stato.

Doveva essere una personalità autorevole, ma non forte politicamente per non modificare i precari equilibri che reggevano il governo, allora espressione del Cln, il Comitato di liberazione nazionale (composto da Democrazia cristiana, socialisti, comunisti, Partito d'Azione, Partito democratico del lavoro e liberali).

Inoltre, il Capo provvisorio dello Stato avrebbe dovuto facilitare lo spirito di conciliazione che il momento storico imponeva e rappresentare un chiaro simbolo di coesione nazionale. Sarebbe dovuto essere, se non di fede monarchica, almeno considerato dai monarchici non ostile, e possibilmente meridionale. Infatti, non solo a Sud c'era una maggioranza monarchica, ma, per una serie di circostanze, tutti i vertici dello Stato e della politica erano occupati da esponenti del Centro-Nord. Il presidente del Consiglio Alcide De Gasperi era trentino, si era formato nel Parlamento di Vienna e non capiva il napoletano, mentre parlava correntemente il tedesco. Il presidente della Consulta nazionale, l'assemblea non elettiva istituita nel 1945 per affiancare i governi del CLN, era Carlo Sforza, toscano. Giuseppe Saragat, che sarebbe stato eletto presidente dell'Assemblea costituente, era piemontese. Così come Palmiro Togliatti, segretario del Partito comunista e ministro della Giustizia. A guidare il partito socialista era il romagnolo Pietro Nenni.

Si doveva perciò realizzare una sorta di "sutura" istituzionale, per evitare che una buona metà d'Italia finisse ostaggio del qualunquismo e dei movimenti autonomistici.

In questa logica DC, comunisti e socialisti iniziarono a ragionare su alcuni nomi. Per diversi motivi la selezione si concentrò nel mondo liberale.

I risultati elettorali avevano relegato gli antichi notabili in un ruolo marginale, a vantaggio dei partiti di massa. Ma non ne avevano intaccato l'autorevolezza, soprattutto nel Mezzogiorno. Inoltre, gli esponenti del liberalismo erano gli unici ad avere una esperienza legislativa e amministrativa.

Nei giorni precedenti all'elezione, sui giornali apparvero i nomi di: Bonomi, Nitti, Orlando, De Nicola, Brosio, Sforza. Tutti liberali, ad eccezione di Sforza, che era notoriamente di fede repubblicana, anche se non iscritto al partito. I socialisti proposero Benedetto Croce, il maggiore intellettuale italiano dell'epoca.

Una mossa a sorpresa, fatta per sparigliare. Nessuno lo sapeva, non i liberali di cui Croce era presidente, né Togliatti, non De Gasperi e neppure lo stesso candidato, che lo apprese dai giornali. Non lo sapevano neppure molti socialisti che rimasero perplessi e lo dissero nella direzione che seguì all'annuncio del segretario.

Nenni con la candidatura di Croce cercava di far emergere, con un nome autorevole e inattaccabile, un fronte laicista per controbilanciare la Democrazia cristiana e tutti coloro che avevano o cercavano sponde con il Vaticano, a partire dai comunisti. Il voto a favore del PCI all'articolo 7, che inserì nella Costituzione i Patti lateranensi, dimostrò che il leader socialista aveva colto un problema politico rilevante.

La scelta di Croce era tatticamente efficace. Opporsi a quella candidatura era difficile per ogni forza politica. Il prestigio internazionale era indiscutibile, così come la levatura morale e la convinta posizione antifascista. Tuttavia, per motivi diversi ma coincidenti, De Gasperi e Togliatti non lo ritenevano adatto a diventare il simbolo dell'unità culturale delle forze costituenti. Difficile, però, spiegarlo all'opinione pubblica. Perciò nessuno ufficialmente si oppose a Croce, ma si continuò a pensare e a lavorare per soluzioni alternative.

Tutti, ad eccezione dell'Uomo qualunque, erano determinati a trovare una soluzione rapida e ampiamente condivisa per eleggere una personalità capace di incarnare la svolta istituzionale e nello stesso tempo l'unità nazionale.

Il 25 giugno 1946 Giuseppe Saragat, socialista, fu eletto presidente della Costituente.

Tre giorni dopo, il 28, si votò per l'elezione del Capo provvisorio dello Stato.

Nelle prime due votazioni era necessaria la maggioranza dei 3/5; dalla terza era sufficiente la maggioranza semplice.

De Gasperi, senza ufficializzarne la candidatura, era orientato su Vittorio Emanuele Orlando. Siciliano, giurista raffinato, politico di lungo corso, presidente del Consiglio della vittoria nella Guerra 15/18. A sinistra lo accusavano di essere tra i consiglieri più ascoltati di casa Savoia e di essersi dichiarato pubblicamente a favore della monarchia. Sostenuto dal partito di maggioranza relativa e forte del suo prestigio di politico e di studioso, era tuttavia il candidato con maggiori possibilità. Ma il discorso che pronunciò come decano del Parlamento, nella seduta inaugurale della Costituente, in cui esaltò in modo ostentato il passato, rinvigorì le critiche contro di lui e creò forti perplessità nel gruppo democristiano.

Intanto Croce, forse temendo il voto segreto e certo dell'ostilità di una gran parte del mondo cattolico, fece sapere di non essere disponibile.

Alla vigilia della votazione De Gasperi, Nenni, Saragat e Togliatti decisero di vedersi per trovare l'accordo. La spuntò De Nicola, il cui nome fu proposto da Togliatti.

Enrico De Nicola, napoletano, classe 1877, era uno dei più famosi penalisti dell'epoca e un politico con un autorevole curriculum.

Conservatore di formazione positivista e di inclinazione liberale, De Nicola aveva una grande capacità di mediazione. Sottosegretario alle Colonie e poi al Tesoro, nel 1920, a soli 43 anni, era stato eletto, su indicazione di Giolitti, presidente della Camera. Rimase nello scranno più alto di Montecitorio fino al 1924. Adoperandosi, nel 1921, per la pacificazione tra socialisti e fascisti.

Nella delicata fase tra l'armistizio e il referendum istituzionale, De Nicola aveva inventato e fatto accettare ai Savoia, nella primavera del 1944, la *luogotenenza*, per la quale il re Vittorio Emanuele III si ritirava a vita privata affidando al figlio Umberto le prerogative da capo dello Stato, senza tuttavia avere la dignità di re. Inoltre il sovrano, nel decreto di nomina del luogotenente, affermava che «dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali» sarebbero state «scelte dal popolo italiano, che a tal fine» avrebbe eletto «a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato».

Una formula che riusciva a conciliare più obiettivi. Si dava alla monarchia la possibilità di una *chance* da giocare una volta riunita l'Italia. Contemporaneamente, evitando l'abdicazione, si delegittimava la corona affidandone i poteri a un figlio ridotto al rango, sia pure provvisorio, di rappresentante del re, non di principe ereditario. Infine, l'accettazione della formula rendeva improponibile qualsiasi questione di legittimità nell'eventualità che in un referendum istituzionale si fosse imposta la repubblica.

La luogotenenza fu una soluzione giuridicamente sottile e politicamente efficace: smorzava i contrasti tra le forze che combattevano i tedeschi e rinviava le scelte a momenti più opportuni, allo stesso tempo poneva il futuro istituzionale del Paese su un binario certo.

La raffinata costruzione fu compresa da Togliatti, che la fece propria nella *Svolta di Salerno*, agevolando così l'ingresso dei comunisti nel governo Badoglio.

Agli inizi del maggio 1947 Vittorio Emanuele II, violando l'ac-

cordo con i partiti, abdicò a favore del principe Umberto che divenne così re per pochi giorni. Ma fu una decisione che non modificò nella sostanza il corso delle cose.

De Nicola, nonostante godesse di prestigio e autorevolezza, aveva rifiutato incarichi nei governi (Badoglio, Bonomi, Parri e De Gasperi) che portarono alla Costituente e decise anche di non candidarsi per l'assemblea che avrebbe scritto la Costituzione. Fu, invece, presidente della commissione giustizia della Consulta nazionale, sollevando il tema delle epurazioni e sostenendo la necessità di aprire la nuova stagione dell'Italia con una pacificazione generale. Togliatti, seguendo quel suggerimento, il 22 giugno del 1946, firmò come ministro della Giustizia un decreto in cui si condonavano le pene per tutti i reati commessi durante i mesi di occupazione straniera dell'Italia.

Reggenza e spirito di pacificazione nazionale aiutano a capire perché il leader comunista fece di De Nicola il proprio candidato.

La presidenza di De Nicola fu tutt'altro che formale. Con un profilo basso, riempì di contenuti politici e istituzionali la propria azione, che si svolgeva in un contesto che aveva poche regole e nessun precedente. Influenzò in modo sostanziale, anche se riservato, il dibattito alla Costituente.

Appena insediato intervenne sulla formazione del II governo De Gasperi, convincendo il leader socialista Nenni a non assumere il dicastero degli Esteri, finché non si fosse raggiunto l'accordo sul Trattato di pace, lasciando così a De Gasperi ogni responsabilità, e fece di tutto per evitare che il ministero della Pubblica Istruzione fosse affidato a un esponente della DC, convinto com'era che quel dicastero dovesse essere di pertinenza di un laico per evitare influenze ecclesiastiche. Su questa questione De Gasperi tenne il punto e fu nominato il cattolico Guido Gonella. Inviò, poi, un messaggio alla Costituente con un preciso indirizzo politico.

Nei rapporti con il governo, De Nicola era convinto di poter influenzare le decisioni e perciò convocò spesso nella sua villa di Torre del Greco, sia il presidente del Consiglio, che i ministri prima della firma dei decreti e per essere informato delle rispettive attività.

Cercò, inoltre, di essere un protagonista nelle vicende politiche derivanti dalla rapidissima trasformazione dello scenario internazionale.

In quei 23 mesi nei quali svolse le funzioni di capo provvisorio dello Stato, i vincitori della Seconda guerra mondiale si trasformarono in avversari.

## *L'inizio della guerra fredda*

All'inizio del 1947 il contrasto tra le potenze vincitrici divenne palese. Le aree di influenza sancite nella conferenza di Jalta si trasformarono in blocchi. Ad ovest, Stati Uniti e liberal-democrazie, ad est, l'Unione sovietica e i Paesi comunisti.

Il 12 marzo del 1947 il presidente statunitense Truman, in un discorso al Congresso americano, affermò la necessità di contrastare la politica di espansione dell'URSS nei Paesi liberati dall'Armata rossa, in Turchia e in Grecia.

Il leader inglese Churchill, un anno prima, a Fulton nel Missouri, lo aveva anticipato annunciando che una "cortina di ferro" stava dividendo l'Europa.

La dottrina Truman si concretizzò anche nel sostegno alla ricostruzione dei Paesi europei. Il 5 giugno il segretario di Stato americano George Marshall annunciò all'università di Harvard un programma di aiuti che passerà alla storia con il suo nome.

Il mutamento dello scenario internazionale ebbe un riflesso pressoché immediato in tutti i Paesi europei. Nel giro di poche settimane i comunisti furono estromessi dai governi di Belgio, Austria, Francia e Italia. Ad Est, in Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria e Romania i partiti comunisti assunsero il potere, trasformando gli ordinamenti in democrazie popolari, anche con atti violenti come accadde in Cecoslovacchia nel febbraio del 1948. La Germania finirà divisa in due, simbolo della spartizione del mondo: ad Est una repubblica popolare, ad Ovest una democrazia liberale.

In Italia la creazione di un governo senza comunisti fu possibile per la scissione avvenuta tra i socialisti nel gennaio 1947. Fu allora, infatti, che l'ala autonomista, guidata da Saragat, decise di lasciare il partito accusando la maggioranza di essersi appiattita sulle posizioni comuniste. Nacque così il PSLI, un partito di matrice socialdemocratica.

La svolta politica fu gestita con cautela e abilità da De Gasperi. Un viaggio negli Stati Uniti nel gennaio del 1947, anticipato di qualche settimana da uno dell'allora sostituto alla segreteria di Stato vaticana Giovan Battista Montini (il futuro Paolo VI, che era stato assistente spirituale della Fuci, la federazione degli universitari cattolici italiani dalle cui fila provenivano, tra gli altri, Moro, Andreotti e la maggior parte dei giovani democristiani), servì a consolidare i rapporti con il maggiore alleato e a porre le basi per la ricostruzione.

Contemporaneamente il governo ottenne il sostegno di tutti i partiti antifascisti alla firma del Trattato di pace (10 febbraio 1947) e il voto del PCI sull'art. 7 della Costituzione che recepiva i Patti Lateranensi (25 marzo). Solo dopo questi passaggi, su motivazioni economiche, De Gasperi provocò una crisi di governo che diede origine a un monocoloro DC (maggio 1947) che si trasformò, a fine anno, nel primo governo centrista, formato cioè da DC, PSLI, PRI e PLI.

## *Il Trattato di pace*

*Prendo la parola in questo consesso mondiale e sento che tutto, tranne la vostra personale cortesia, è contro di me è soprattutto la mia qualifica di ex nemico che mi fa ritenere un imputato, l'essere arrivato qui dopo che i più influenti di voi hanno già formulato le loro conclusioni in una lunga e faticosa elaborazione.*

*[...] Ho il dovere innanzi alla coscienza del mio paese e per difendere la vitalità del mio popolo di parlare come italiano, ma sento la responsabilità e il diritto di parlare anche come democratico antifascista, come rappresentante della nuova Repubblica che, armonizzando in sé le sue aspirazioni umanitarie di Giuseppe Mazzini, le concezioni universalistiche del cristianesimo e le speranze internazionalistiche dei lavoratori, è tutta rivolta verso quella pace duratura e ricostruttiva che voi cercate e verso quella cooperazione fra i popoli che avete il compito di stabilire.*

Iniziava così il celebre discorso pronunciato da Alcide De Gasperi alla Conferenza di Pace di Parigi che, tra il 29 luglio e il 15 ottobre del 1946, definì la sistemazione del mondo dopo la Seconda guerra mondiale.

L'Italia era considerata responsabile della guerra, avendo partecipato al Patto tripartito con la Germania e il Giappone. Tuttavia, le fu riconosciuta lo status di cobelligerante con le Nazioni Unite, perché, dopo aver rovesciato il regime fascista, il 13 ottobre 1943 aveva dichiarato guerra alla Germania.

Nonostante quest'ultima considerazione, il Trattato prevede clausole molto dure, sia oggettive, che psicologiche. I 90 articoli e le 16 note, contenute in 182 pagine, stabilivano:

- il ripristino dei confini dell'Italia a prima del 1° gennaio 1938;
- la rinuncia ai possedimenti territoriali in Africa (Libia, Eritrea e la Somalia Italiana) fermo restando che la loro sorte definitiva sarebbe stata decisa successivamente dalle Nazioni Unite;
- la cessione delle isole del Dodecaneso alla Grecia;
- la cessione alla Francia del comune di Tenda e di parte dei comuni di Briga, Valdieri e Olivetta San Michele, la vetta del monte Chaberton, quella della Cima di Marta e alcuni territori montani di confine;
- la perdita maggiore (territoriale e psicologica) fu quella ad Est a vantaggio

della Jugoslavia. Come sottolineò Alcide De Gasperi nel discorso alla conferenza della pace, l'81% del territorio della Venezia Giulia fu ceduto alla Jugoslavia, modificando il Trattato di Rapallo del 1920. Andavano a Belgrado: l'alta valle dell'Isonzo, la valle del Vipacco, parte dell'Altipiano carsico, parte dell'Istria comprese le isole adriatiche di Cherso e Lussino, Lagosta e Pelagosa, la città di Zara), nonché la città di Fiume ottenuta nel 1924 in base al trattato di Roma. Inoltre, sarebbe stato costituito il Territorio Libero di Trieste, formato temporaneamente da una "zona A" e una "zona B". La zona A, di 220 km<sup>2</sup> e circa 310 000 abitanti (di cui, secondo stime alleate, 63 000 sloveni) sarebbe stata amministrata da un governo militare alleato formato da inglesi e americani e francesi; la zona B, di 500 km<sup>2</sup> e circa 68 000 abitanti (51 000 italiani, 8 000 sloveni e 9 000 croati) controllata dall'esercito jugoslavo;

- inoltre veniva riconosciuta l'indipendenza dell'Albania, che era divenuta protettorato italiano nel 1939, operazione definita "aggressione" nel Trattato;
- la cancellazione dei trattati commerciali favorevoli all'Italia stipulati con la Cina (inclusa la cessazione della concessione di Tientsin avuta dal Regno d'Italia a partire dal 7 settembre 1901);
- un paragrafo del trattato prendeva l'autonomia culturale per la minoranza tedesca della provincia di Bolzano, concessa a seguito della stipula del trattato del 5 settembre 1946 (Accordo De Gasperi-Gruber).

Alle clausole territoriali si univano quelle che limitavano la possibilità di ricostituire forze armate significative e una serie di risarcimenti economici che ammontavano a 100 milioni di dollari.

Il Trattato fu firmato il 10 febbraio 1947.

## *La questione di Trieste*

Tra le dure clausole del Trattato di pace una dominò la scena politica per tutti gli anni Cinquanta: quella riguardante Trieste e la Venezia Giulia.

Alla fine della seconda guerra mondiale le truppe jugoslave occuparono per oltre 40 giorni, fino all'arrivo degli Alleati, Trieste e l'Istria. Con il Trattato di pace del 1947 fu istituito lo Stato libero di Trieste che comprendeva la città, il porto e alcune zone limitrofe. Il disaccordo sulla nomina del governatore determinò una fase di stallo che portò a confermare la divisione in zone di occupazione militare. La zona A amministrata da inglesi, americani e francesi che comprendeva Trieste e si estendeva per circa 220 kmq; la zona B, amministrata dalla Jugoslavia, di 550 kmq.

I tentativi di riportare Trieste all'Italia negli anni Cinquanta si inserirono nel più ampio confronto determinato dalla guerra fredda. Nel 1954 l'Intesa di Londra cancellò lo Stato libero di Trieste e il suo territorio fu diviso in due parti, attribuendo la zona A all'Italia e quella B alla Jugoslavia. La questione fu definitivamente chiusa nel 1975 con il trattato di Osimo, che nella sostanza ratificò l'intesa di Londra.

Non fu solo una questione di territori. Nella Venezia Giulia e in Dalmazia viveva da secoli una numerosa comunità italiana, che in alcuni territori era maggioritaria rispetto agli slavi. Tra la fine della guerra e il Trattato di pace i partigiani comunisti jugoslavi attuarono una brutale opera di pulizia etnica che determinò la morte di circa 11mila persone tra militari e civili, compresi donne e bambini, i cui cadaveri furono gettati nelle foibe, che sono delle cavità carsiche della Venezia Giulia. Ai massacri, a lungo taciuti per opportunità politica (e oggi rammentati nel *Giorno del ricordo* il 10 febbraio di ogni anno), seguì l'emigrazione forzata di circa 300mila giuliani, fiumani e dalmati.

L'impatto sull'opinione pubblica della questione Trieste è ben descritto da S. Lorenzini, *L'Italia e il Trattato di pace del 1947*, Bologna, 2007.

De Nicola non colse, o non volle cogliere, il cambiamento internazionale e si mosse per evitare la rottura dell'alleanza tra DC, PCI e PSI, ma alla fine fu costretto ad accettarla, così come firmò il Trattato di pace a cui non voleva legare il suo nome. Si rifiutò, invece, di ringraziare il presidente americano Truman per l'arrivo dei primi aiuti del Piano Marshall, perché, disse a De Gasperi che lo sollecitava, non intendeva influenzare le imminenti elezioni politiche.

### *La Costituzione repubblicana*

Intanto si erano conclusi i lavori della Costituente.

Il testo era frutto di un intenso confronto politico e dottrinale. Vi si ritrova principi, idee ed esperienze sia italiane, che straniere <sup>(6)</sup>.

### *La Commissione dei 75*

La Costituente nominò una commissione ristretta (Commissione per la Costituzione), composta da 75 membri designati dai gruppi parlamentari e nominati dal Presidente. Alla Commissione fu affidato il compito di predisporre un progetto di Costituzione da sottoporre all'Assemblea.

Il 19 luglio 1946 la Commissione dei 75 elesse Meuccio Ruini, esponente di Democrazia del lavoro, e decise di organizzarsi in tre sottocommissioni: la prima sui diritti e i doveri dei cittadini, la seconda sull'ordinamento costituzionale della Repubblica (divisa a sua volta in una sezione per il potere esecutivo e una per il potere giudiziario) e in un comitato di 10 costituenti per la

redazione di un progetto in articoli sull'ordinamento regionale) e la terza sui diritti e doveri economico-sociali.

Conclusi i lavori il 31 gennaio 1947, un comitato di redazione, composto da 18 membri, presentò alla Costituente un progetto di Costituzione diviso in parti, titoli e sezioni. Dal 4 marzo al 20 dicembre discusse il progetto apportando anche significative modifiche. Il 22 dicembre fu approvato il testo definitivo.

La Costituzione repubblicana fu promulgata da De Nicola il 27 dicembre 1947. Entrò in vigore il 1 gennaio 1948.

Un dettagliato esame dei lavori della Costituente è nel saggio di F. Bovini, *La Consulta nazionale e l'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia Einaudi*, Torino, 2002 e AA.VV., *Repubblica e Costituzione: dalla luogotenenza di Umberto alla presidenza di De Nicola*, Milano, 1989. In particolare il saggio di L. Elia, *La Commissione dei 75*.

La concezione dell'ordinamento giuridico sembra derivare dalle teorie del giurista Santi Romano, mentre proviene dalle costituzioni francesi del Terrore l'inserimento dei diritti e dei doveri.

L'eguaglianza nella formulazione dell'art. 3 deriva, probabilmente, dalle suggestioni del *Piano Beveridge* (del 1944) che raccoglieva le critiche socialiste all'eguaglianza borghese.

La pianificazione economica prevista dall'art. 41 ricorda i Piani economici sovietici, ma anche le idee del gruppo rooseveltiano che animò il New Deal negli Stati Uniti.

Di sicura origine corporativa (e quindi di derivazione fascista) è il CNEL, destinato a rappresentare le categorie produttive. Sempre di origine fascista è l'indicazione della tutela del patrimonio storico, artistico e del paesaggio della nazione che, anche nel lessico, riecheggia la legislazione italiana della fine degli anni Trenta in materia. La Corte costituzionale è, invece, frutto dell'esperienza statunitense e di quella austriaca del primo dopoguerra.

Evidente anche la coesistenza di idee e concezioni liberali, cattoliche e socialiste. Emblematica l'affermazione per cui la Costituzione non solo indica e garantisce i diritti, ma li *riconosce*. Cioè, fa proprio il credo cattolico per cui i diritti non derivano dallo Stato, ma esistono prima.

L'influenza socialista è rappresentata, ad esempio, dall'uso della parola "lavoro" (una quindicina di volte) sin dal primo articolo, che ne fa il fondamento della Repubblica.

Il risultato finale fu un compromesso di grande equilibrio in cui si fondevano le differenti culture socio-economiche, le varie

scuole giuridiche e le diverse aspirazioni politico-istituzionali. Un testo in cui erano chiari i valori e, nello stesso tempo, emergeva una grande duttilità.

Con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, si era deciso di incentrare il nuovo impianto istituzionale *sul sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità del governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.*

Un Presidente della Repubblica munito di poteri di garanzia; una Corte costituzionale sostanzialmente svincolata da ipoteche politiche; un Consiglio superiore della magistratura ancorato al principio della separazione dei poteri; il decentramento attuato attraverso le Regioni e gli enti locali; gli strumenti partecipativi come il referendum, assieme a un solido e corposo sistema di libertà, completavano la nuova Costituzione.

Molte le differenze rispetto all'epoca dello Statuto albertino.

A partire dall'elettorato. Il suffragio era universale, senza distinzioni di sesso. Il rapporto governo-Parlamento veniva razionalizzato e codificato. Così come il meccanismo legislativo. Era definita la questione delle deleghe legislative e limitata la decretazione d'urgenza. Imposto l'obbligo di copertura finanziaria per le leggi. Attribuito al Parlamento, oltre al potere legislativo e di indirizzo, anche quello di inchiesta, con *gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria.* Il giudizio di legittimità costituzionale, affidato alla Corte costituzionale, e la possibilità di richiedere referendum abrogativi, inserivano variabili profondamente innovative nei tradizionali meccanismi del sistema parlamentare. Il variegato sistema delle autonomie regionali e locali portava, infine, a immaginare uno Stato decentrato, rispettoso delle tradizionali differenze culturali e storiche delle diverse zone d'Italia.

Alcune parti della Costituzione rimasero per lungo tempo inattuato e furono portate a compimento solo a distanza di anni.

In tema di diritti occorrerà attendere i primi anni Sessanta affinché fosse riconosciuta alle donne la possibilità di accedere a tutti i concorsi pubblici (tranne che per la carriera militare dove l'egualianza tra i sessi avverrà solo nei primi anni Duemila) e addirittura il 1975 perché il nuovo diritto di famiglia riconoscesse la piena parità dei due coniugi nel matrimonio. Sarà la Corte costituzionale, in funzione solo dal 1955, ad adeguare le leggi esistenti ai principi costituzionali.

Quanto agli organi, così come la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le Regioni a statuto ordinario e la struttura della Presidenza del Consiglio, iniziarono ad operare solo molti anni dopo l'entrata in vigore della legge fondamentale. Tuttavia, è indubbio che il sistema scaturito dai lavori della Costituente era funzionale a recepire le diverse istanze provenienti dalle differenti anime dell'Italia e a integrarle tra loro.

La Costituzione prevedeva un sistema bicamerale perfettamente paritario. Camera dei deputati e Senato della Repubblica avevano identici poteri e responsabilità. Si differenziavano tra loro per il numero dei componenti, per le regole di elezione e la durata. Il testo costituzionale prevedeva, infatti, che la Camera dei deputati fosse eletta per 5 anni, mentre il Senato per 6.

La scelta di un bicameralismo perfetto, come emerge dai lavori della Costituzione, fu imposta dalla necessità di contemperare la visione socialcomunista favorevole a un sistema monocamerale e quella di una parte della Democrazia cristiana propensa a rappresentare anche le istanze delle comunità locali e delle professioni <sup>(7)</sup>.

Nel rispetto dei principi delle liberal-democrazie era confermato il principio del divieto del mandato imperativo (art. 67).

La Costituzione non definisce il sistema elettorale per eleggere il Parlamento. I partiti, con legge ordinaria, optarono per due sistemi sostanzialmente proporzionali <sup>(8)</sup>.

### *Il voto alle donne*

Le donne ottennero l'elettorato attivo e quello passivo nel 1946. Fu così completato il processo di estensione del diritto di voto iniziato nel 1848. Allora fu concesso il diritto di voto ai soli "regnicoli" (questo il termine usato dallo Statuto albertino) maschi con più di 25 anni che sapessero leggere e scrivere e avessero un censo tra le 20 e le 40 lire annue a secondo del luogo di residenza. Successivamente il diritto di voto fu gradualmente ampliato fino ad arrivare nel 1912 al suffragio universale, ma esclusivamente maschile. Durante il dibattito parlamentare che portò a quella riforma, che consentiva anche agli analfabeti di votare (e perciò, da allora, sulle schede elettorali furono inseriti i simboli dei partiti) fu proposto di estendere il voto anche alle donne, ma l'emendamento fu bocciato.

Nei primi anni Venti si sviluppò un movimento per l'estensione del voto alle donne. I fascisti, prima di andare al potere, furono tra i maggiori sostenitori di questa idea. Poi il progetto venne accantonato.

Con la fine della guerra e il ritorno alla libertà il voto alle donne si impose

nell'agenda politica. Era il frutto di una società rapidamente mutata anche a causa delle vicende belliche e dell'impegno delle donne nella lotta di liberazione.

Tuttavia l'iter non fu né semplice, né agevole.

L'estensione del voto alle donne avvenne in due tempi. Il decreto legge 1 febbraio 1945 concesse alle donne il solo elettorato attivo, cioè la possibilità di votare per quelle che avevano compiuto la maggiore età, che allora era di 21 anni. Successivamente (non senza polemiche, come ha ricordato Melina Decaro, Cenerentola si candida al Parlamento, ne *Il Sole 24 ore* del 9 marzo 2003), nel marzo del 1946 fu stabilito che le donne potessero anche essere elette.

Nelle amministrative del 1946 le donne elette nei consigli comunali furono oltre 2000; alla Costituente le deputate furono 21, nel primo Parlamento repubblicano furono elette 45 deputate (il 7,8%) e 4 senatrici (l'1,2%).

Sulla trasformazione del ruolo delle donne (non solo in politica) in Italia si rimanda al prezioso AA.VV., *Le donne della Repubblica*, Bologna, 2017.

Per la Camera dei deputati, per la quale potevano votare tutti i cittadini maggiorenni (21 anni) ed essere eletto chi aveva compiuto 25 anni, fu scelto il sistema delle liste concorrenti. L'Italia fu divisa in circoscrizioni. Ogni circoscrizione eleggeva più deputati; il numero dei deputati per circoscrizione era stabilito in base ai residenti <sup>(9)</sup>. La ripartizione dei seggi avveniva con sistema proporzionale a scrutinio di lista. La scelta degli eletti all'interno di ciascuna lista era fatta attraverso un voto di preferenza. L'elettore poteva indicare 3 o 4 preferenze (a seconda dell'ampiezza delle circoscrizioni) all'interno della lista che aveva votato.

Era previsto, inoltre, un collegio unico nazionale che raccoglieva i voti non attribuiti nelle singole circoscrizioni perché non sufficienti a raggiungere un quoziente pieno.

Per il Senato, il cui elettorato attivo era fissato a 25 anni e quello passivo a 40, fu adottato un sistema uninominale misto. Maggioritario se un candidato superava il 65% dei voti nel collegio in cui era candidato; proporzionale, a base regionale, utilizzando il metodo d'Hondt, nell'ipotesi in cui nessun candidato avesse raggiunto quella percentuale di voti. Questo sistema prevedeva che si sommassero i voti dei candidati nei singoli collegi apparentati al medesimo partito e quindi, per ripartire i seggi si dividesse il totale di ciascuna lista per 1, 2, 3, 4, 5, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio, e si attribuissero i seggi in base ai risultati in ordine decrescente fino ad esaurimento dei seggi da assegnare.