

LA CIVILIZZAZIONE. L'ESPANSIONE DEI DIRITTI NEGLI ANNI '60 E '70

di Giorgio Repetto

1. *Le tre fratture di una stagione di riforme*

Considerata dalla prospettiva attuale, la stagione riformatrice che investe le libertà e i diritti negli anni '60 e '70 sembra affetta da una contraddizione difficilmente risolvibile. Il periodo che più di qualsiasi altro ha espresso un movimento di attuazione costituzionale ricco e articolato sul terreno dei diritti (e dei diritti sociali in particolare) è anche quello più di frequente associato, anche nella storiografia generale¹, alla crisi. Crisi che ha investito, soprattutto nel decennio 1969-1978, le forme tradizionali di espressione e aggregazione del consenso, crisi economica, crisi dell'ordine pubblico coincidente con le fasi più difficili del terrorismo e della stagione stragista sono solo alcuni degli elementi che concorrono a disegnare una più generale crisi della Costituzione e dei suoi meccanismi regolativi, il cui impianto aveva saputo accompagnare, pur in mezzo a un aspro confronto politico, tutto il periodo compreso tra l'immediato dopoguerra e le ultime fasi del boom economico. Eppure non è solo un luogo comune rimarcare come nel periodo in questione si sia prodotto uno sforzo riformatore e attuatore che, per intensità e continuità, ha pochi eguali nei settant'anni di storia repubblicana.

Appare quindi particolarmente importante ragionare, prima di prendere in esame le linee di svolgimento di questo percorso di attuazione costituzionale, sulle possibili spiegazioni di queste contraddizioni, proprio muovendo dalle fratture e dalle discontinuità che, da più punti di vista, segnano questo periodo e gli equilibri che in esso si

¹ AA.VV. *L'Italia repubblicana e la crisi degli anni settanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001-2003.

producono. Troppo spesso, infatti, una lettura che si potrebbe definire “continuista” (non a caso maturata in una stagione successiva) ha legato a filo doppio i risultati ottenuti in particolare nel decennio 1969-1978 a una direzione di marcia dell’attuazione costituzionale che, raggiunto il picco in quel periodo, è stata successivamente sviata dalla sua precedente unidirezionalità e rivolta verso approdi diversi, non coincidenti con quelli ricavabili da letture più ortodosse del testo costituzionale.

A dispetto di ciò, merita invece di essere valorizzato il fatto che una stagione riformistica che attua diversi disposti costituzionali in tema di libertà e diritti, predisponendo in particolare nel settore dei diritti sociali strutture, moduli operativi ed *entitlements* individuali destinati a reggere l’urto del tempo, si affermi in un decennio che vede acuirsi trasformazioni e fratture, che intervengono su almeno tre livelli diversi.

Il primo è quello che ha come riferimento proprio i percorsi di attuazione costituzionale. La fine degli anni Sessanta vede ormai da tempo alle proprie spalle il periodo dell’ostruzionismo di maggioranza, che per lungo tempo, nell’immediato dopoguerra, aveva ritardato l’introduzione di organi e istituti previsti dalla Costituzione, a partire dalla Corte costituzionale. L’entrata in funzione di quest’ultima, nel 1956, ha determinato, a partire dalla sentenza n. 1 dello stesso anno, il venire meno del corredo teorico che aveva congelato il dispiegarsi dell’efficacia dei contenuti della Costituzione nella vita dell’ordinamento nei primi anni di vigenza, vale a dire la distinzione tra norme programmatiche e norme prescrittive. Ed è proprio l’ultima fase del centrismo ad aprire quel percorso di attuazione costituzionale che nel giro di pochi anni produrrà risultati significativi sia sul terreno istituzionale (dal CSM² al CNEL³) sia, nella successiva stagione del primo centrosinistra, sul terreno dei diritti: dalla scuola⁴ al lavoro⁵, dalla famiglia⁶ alla posizione

² Legge 24 marzo 1958, n. 195.

³ Legge 5 gennaio 1957, n. 33.

⁴ Si pensi solamente all’introduzione della scuola media unica (legge 31 dicembre 1962, n. 1859).

⁵ Prima disciplina sui licenziamenti individuali e limitazione delle ipotesi di giusta causa e giustificato motivo (legge 15 luglio 1966, n. 604); restrizioni al lavoro minorile e salvaguardia dell’impegno scolastico (leggi 29 novembre 1961, n. 1325 e 17 ottobre 1967, n. 977).

⁶ Abolizione del cosiddetto “NN anagrafico” previsto a carico dei figli naturali (legge 31 ottobre 1955, n. 1064), adozione speciale (legge 5 giugno 1967, n. 341).

della donna nella società⁷. Una stagione, ha scritto Leopoldo Elia, in cui si afferma l'idea di un'attuazione costituzionale in linea retta, intendendo con questa espressione un "modulo di avanzamento continuo ed in particolare [...] un progressivo dilatarsi degli spazi di libertà e di garanzie dei cittadini", ma che incontra una significativa battuta d'arresto nel pieno del decennio successivo, vale a dire nel 1974, nel momento in cui l'ondata terroristica ed eversiva porta all'introduzione delle prime misure eccezionali limitative della libertà personale⁸. Un disegno espansivo, quindi, che a partire da un certo momento non troverà più una direzione di sviluppo prestabilita, ma che incontrerà sempre maggiori ostacoli a dispiegarsi unicamente in virtù dell'appello a valori chiave largamente condivisi (quello di "garantismo", in quegli anni, ne farà con più evidenza le spese).

La seconda frattura è poi quella relativa alle trasformazioni delle formule politiche che sorreggono il rapporto tra partiti di governo e prassi legislative, producendo equilibri che vedono sempre più oggettivarsi intorno ai luoghi istituzionali le forme di esercizio dell'indirizzo politico. L'esaurirsi della fase più propriamente progettuale del primo e del secondo centrosinistra, quella grosso modo coincidente con l'idea della politica di piano simbolicamente rappresentata dalla c.d. nota La Malfa (1965), segna anche il momento in cui le forze politiche sperimentano la possibilità di formule più avanzate, investendo sull'allargamento delle basi rappresentative del proprio consenso. È un processo lento, che vede la convergenza di orientamenti culturali anche molto diversi⁹ ma che, tradotto in formula di governo, non riuscirà a produrre che soluzioni assai malferme, come è testimoniato dal ricorso a modelli

⁷ Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (legge 20 febbraio 1958, n. 75, c.d. legge Merlin), divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio (legge n. 7 del 1963). Su tale percorso e le sue variabili cfr. C. PINELLI, *Processi di attuazione costituzionale e periodizzazioni della Repubblica*, in "Giornale di storia costituzionale", n. 36, 2018, p. 239.

⁸ L. ELIA, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, in L. ELIA, "Costituzione, partiti, istituzioni", Bologna, il Mulino, 2009, p. 328 sgg.. Si veda sul punto *infra*, par. 2.4.

⁹ Basterebbe pensare a Moro e alla sua idea di una "società più mossa ed esigente" che restringe lo spazio dell'iniziativa politica (A. MORO, *L'intelligenza e gli avvenimenti. Testi 1959-1978*, Milano, Garzanti, 1979, p. 208), nonché alle successive (ma ormai tardive) posizioni di Ingrao sulla destrutturazione del circuito di maggioranza affidato a reti di assemblee elettive (P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, Editori Riuniti, 1980).

esplicativi come il governo a direzione plurima dissociata¹⁰ o il pluralismo centripeto¹¹. È un fatto però che tale scollamento tra maggioranza di governo e maggioranza legislativa costituirà una cifra dell'intera stagione riformatrice (e del triennio 1976-1979 in particolare)¹², consentendo in diverse occasioni di approdare a leggi di riforma addirittura con maggioranze che arrivano a porsi in aperta dialettica con le forze di governo (l'esempio della legge sul divorzio è solo il più eclatante).

La terza frattura è infine quella che matura sul terreno del progressivo disallineamento tra società civile e società politica.

L'evoluzione dei rapporti sociali, l'entrata sulla scena delle generazioni che non avevano preso parte alla guerra, l'allargamento delle condizioni del benessere, la rivendicazione di un'autonoma capacità espressiva per categorie e gruppi finora identificati con strutture collettive chiuse (dai cattolici agli operai) sono tutti elementi che convergono nel senso di sovrapporre al pluralismo partitico, che finora aveva rivendicato un sostanziale monopolio nella rappresentazione della società, un pluralismo sociale orizzontale, strutturato in gruppi pronti a non riconoscere più le tutele partitiche e a svincolare l'impegno individuale in politica dal solo momento elettorale¹³. Tutto ciò ha un rilievo immediato sulla tematica in discussione, perché rivela non solo il ruolo decisivo da attribuire agli input dei processi riformatori forniti da gruppi e associazioni esterne al circuito partitico¹⁴. Esso dimostra anche, soprattutto sul terreno dei diritti sociali e del lavoro, un nuovo modo di "stare in politica" di alcune di quelle agenzie collettive come i sindacati, che si potranno sempre

¹⁰ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura), "L'istituzione Governo. Analisi e prospettive", Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 49. Emblematiche della percezione del tempo le ricerche di P. A. ALLUM, *Italy. Republic without a Government*, London, Norton, 1973 e di G. PALMA, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977.

¹¹ La formula è di P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 217 sgg..

¹² V. CRISAFULLI, *La legislazione del cinquantennio*, in "Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia", Milano, Giuffrè, 1982, p. 52; C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in "Politica del diritto", 1974, p. 673 sgg..

¹³ S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti*, in R. ROMANELLI (a cura), "Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi", Roma, Donzelli, 1995, p. 357.

¹⁴ Si veda ora S. COLARIZI, *Un paese in movimento. L'Italia negli anni sessanta e settanta*, Roma-Bari, Laterza, 2019, p. 96.

più come soggetti codecisorii nei processi di riforma, fino ad attirare su di sé accuse di pansindacalismo. Ma è un tratto, quello del protagonismo degli attori sociali in veste vicaria, quando non sostitutiva, dell'elaborazione politico-partitica, che attraversa tutto intero il periodo in questione, segnando le luci e le ombre di una stagione di riforme.

2. *I fronti dell'azione riformatrice in tema di diritti e libertà fondamentali*

La fine degli anni Sessanta rappresenta una stagione nella quale giungono a maturazione i conflitti e le frizioni che avevano contrassegnato i rapporti tra i soggetti politici negli anni immediatamente precedenti. Alla stagione di impegno programmatico che aveva caratterizzato il primo centrosinistra si viene sostituendo una fase in cui si esaurisce progressivamente qualsiasi possibilità di rilanciare formule politiche di lungo periodo. Se già gli anni del secondo e terzo governo Moro (dal luglio 1964 al giugno 1968) “rimangono impressi come un periodo di sterile immobilismo e di tempo irresponsabilmente sciupato”, dopo il 1968 il centro-sinistra “entra praticamente in coma. ... I ministeri presieduti da Mariano Rumor, Emilio Colombo e Aldo Moro ... fino al 1976 si aggrappano ancora all'asse democristiano-socialista, ma sembrano galleggiare stancamente sulla superficie di una società che provvede ad autoriformarsi spendendo il potere delle organizzazioni sindacali e di un'opinione pubblica non più plasmata dai partiti o esclusivamente dai partiti”¹⁵. La durezza dell'analisi è probabilmente eccessiva, ma essa coglie nel segno almeno per il fatto di rilevare come i processi di riforma, non guidati più unicamente da un'elaborazione programmatica gestita dai partiti di governo, si inseriscano in percorsi sempre più frammentati quando non reciprocamente scollegati, nei quali a determinare l'esito è spesso l'azione di singole figure o la saldatura tra gruppi portatori di interessi settoriali. Per entrare nel dettaglio dei più significativi di questi processi di riforma in materia di diritti e libertà fondamentali, pare opportuno riferirsi distin-

¹⁵ S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 1992, p. 330, p. 336 sgg..

tamente ad ambiti differenziati come il lavoro, la famiglia, l'ordine pubblico, la salute e le riforme di settore.

2.1 *Il lavoro*

Malgrado le proclamazioni di principio contenute nella Costituzione repubblicana, per lungo tempo la disciplina dei rapporti di lavoro è rimasta sostanzialmente affidata alle norme del precedente codice civile, la cui ipotesi ideologica in questo settore era assai più chiara che in altri. I luoghi di lavoro, e in particolare le fabbriche nelle quali l'Italia del boom economico sperimentava nuovi modelli di organizzazione del lavoro, faticavano infatti ad affrancarsi dal modello dei rapporti nei quali si esercitava una sorta di “supremazia speciale” dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori¹⁶. A invocare una riforma volta alla introduzione di uno “statuto dei diritti dei lavoratori” era stato innanzi tutto Giuseppe Di Vittorio a partire dal 1952 sulla base di un approccio al problema che combinava la proclamazione con legge delle libertà del cittadino in fabbrica all'adozione di uno schema contrattuale che provvedesse a dare attuazione alle garanzie nei diversi contesti aziendali e di settore. Le misure di riforma settoriale avviate già dai primi anni Sessanta¹⁷ non impediscono persino alla Corte costituzionale di prendere atto che, nei rapporti col datore di lavoro, la posizione del singolo lavoratore richiede garanzie che vadano al di là dell'impianto del codice¹⁸.

Il problema di una riforma del settore, che pure ha ingresso nell'agenda di governo a partire almeno dal Piano Pieraccini del gennaio 1965, si scontra tuttavia con la questione relativa alla mancata attua-

¹⁶ S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1973. Una indagine sui licenziamenti per rappresaglia è condotta sulle pagine di *Società* nel 1952 (p. 299 sgg.) sulla base dei pareri, tra gli altri, di Giannini, Natoli, Pugliatti, Santoro Passarelli e Crisafulli.

¹⁷ V. *supra*, nota 5.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 63 del 1966 in materia di decorrenza del termine di prescrizione della retribuzione durante il rapporto di lavoro, dichiarata incostituzionale in ragione del contrasto con l'art. 36 Cost. perché questo “pur ammettendo la prescrizione del diritto al salario, non ne consente il decorso finché permane quel rapporto di lavoro durante il quale essa maschera spesso una rinuncia”.

zione degli artt. 39 e 40 Cost., che vedono i sindacati schierati in difesa di un'autonomia che non nasconde la difficoltà di trovare un equilibrio tra le grandi organizzazioni sindacali nel momento in cui esse ancora mantengono un qualche mimetismo con i partiti politici di cui sono espressione¹⁹.

L'accelerazione decisiva è data da un insieme di fattori. Da un lato, la rottura del fronte sindacale che si determina nel '68 e ancor più nell'anno successivo, con l'ingresso sulla scena degli autonomi e dei Comitati unitari di base (CUB), determina la fine dell'idea per cui l'azione sindacale debba essere elaborata univocamente a livello centrale e discendere a livello aziendale solo in un secondo momento²⁰. Dall'altro lato, la convergenza intorno al ministro del lavoro del governo Rumor, Giacomo Brodolini, di figure quali Gino Giugni, Giuseppe Federico Mancini e Giuseppe Tamburrano determinò anche dal punto di vista ideologico e tecnico-giuridico l'approdo ad un punto di vista condiviso su un intervento di riforma da tempo atteso. La convergenza si determinò innanzi tutto su una linea di rifiuto della tesi "costituzionalistica", fatta propria in area PCI dai giuristi raccolti intorno alla "Rivista giuridica del lavoro" e a Ugo Natoli, secondo la quale il lavoratore doveva essere dotato di una serie di diritti e di libertà da esercitare in modo pressoché immediato nei rapporti col datore di lavoro, così che il contratto avrebbe operato come "espressione mediata dei rapporti sociali di produzione"²¹. A questa idea si venne infatti contrapponendo un approccio "contrattualistico", teso a rivalutare l'azione dei sindacati in azienda come soggetti investiti del compito di rappresentanza dei lavoratori e di essenziale mediazione nei rapporti con i datori di lavoro²². Già i primi documenti programmatici del ministro Brodolini chiarivano

¹⁹ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 321 sgg..

²⁰ Sull'opportunità di una presenza organizzata del sindacato in azienda i contrasti tra CGIL e CISL erano stati nel decennio precedente assai aspri: si veda T. TREU, *L'organizzazione sindacale*, Milano, Giuffrè, 1970, Vol. I, p. 176 sgg.. Sulle dinamiche che hanno accompagnato l'elaborazione dello Statuto si veda A. PIZZORNO, *Lotte operaie e sindacato in Italia: 1968-1972*, Bologna, il Mulino, 1972.

²¹ G.F. MANCINI, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in "Politica del diritto", 1970, p. 60.

²² Sulle variabili del dibattito si veda per tutti G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972, *passim* e specialmente p. 145 sgg..

come il testo di riforma si sarebbe imperniato su una prima parte volta a reprimere pratiche lesive della libertà e della dignità del lavoratore e a prevedere garanzie per il lavoratore sindacalista, e su una seconda parte assai più ampia, consistente in un articolato di norme con cui veniva consacrata la presenza del sindacato nella fabbrica, intendendo con essa prima di tutto la delegazione di una confederazione sindacale. Tutta la fase di elaborazione del progetto ha ruotato intorno alla questione relativa all'opportunità di configurare quella sindacale non più come una *species* delle forme di autotutela degli interessi dei lavoratori, ma sempre di più come l'unico *genus*²³. Sulle resistenze del PCI (che finì addirittura per astenersi sul voto finale in Parlamento) e della componente ad esso riconducibile nella CGIL fece premio l'insistenza della componente socialista dello stesso sindacato, oltre che l'assenza di progetti alternativi e, soprattutto, la tenace insistenza di Brodolini, che all'approvazione finale del testo non poté neanche assistere a causa di una morte improvvisa²⁴.

La legge 20 maggio 1970, n. 300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", contiene disposizioni legate alla salvaguardia dei diritti individuali del lavoratore (artt. 1 e 8 sulla libertà di opinione del lavoratore, artt. 5, 6 e 9 sul diritto alla salute, artt. 10 e 11 sul diritto allo studio), ma anche strumenti di tutela immediatamente attinenti al rapporto di lavoro, come il diritto alla reintegrazione per i licenziamenti ingiustificati (art. 18) e diritti collettivi come quello di assemblea (art. 20) e di affissione (art. 25). Tra essi, a suscitare la polemica più aspra fu proprio l'art. 19, dedicato alla costituzione delle rappresentanze aziendali, proprio in virtù del temuto monopolio che esso introduceva a favore dei sindacati maggiori come rappresentanti pressoché esclusivi dei lavoratori in azienda. Spettò alla Corte costituzionale, con la sent. n. 54 del 1974, pronunciarsi in merito al contrasto della norma in questione, tra gli altri, con l'art. 39 Cost., ribadendo come né il ruolo delle rappresentanze sinda-

²³ Sulle radici di questa idea si veda G.F. MANCINI, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, cit., p. 62.

²⁴ Le vicende relative alla elaborazione dello Statuto sono ricostruite, anche al di là delle questioni giuridiche e politiche, da E. STOLFI, *Da una parte sola. Storia politica dello statuto dei lavoratori*, Milano, Longanesi, 1976.

cali aziendali esauriva la possibilità di altre forme di manifestazione degli interessi (a partire dalla generale libertà di associazione di cui all'art. 14 dello Statuto stesso), né il criterio di maggiore rappresentatività doveva ritenersi irragionevole, considerata la necessità di evitare la proliferazione incontrollata di organismi sindacali.

L'azione riformatrice avviata con l'approvazione dello Statuto sarebbe rimasta tuttavia incompleta se ad essa non si fosse associata, come avvenuto pochi anni più tardi con la legge 11 agosto 1973, n. 533, una nuova disciplina del processo del lavoro, che velocizzava i tempi di svolgimento e, soprattutto, garantiva l'immediata esecutività dei provvedimenti di condanna del datore di lavoro e di reintegro del lavoratore, oltre a prevedere particolari garanzie di inamovibilità e di esclusività della funzione per i pretori del lavoro. In quegli stessi anni, soprattutto a partire dal 1973, la legislazione lavoristica si occupa di colmare e di integrare la disciplina del 1970, rafforzando la tutela del lavoratore rispetto ai licenziamenti dettati da rappresaglia (legge 15 febbraio 1974, n. 36), disincentivando il lavoro a domicilio (legge 18 dicembre 1973, n. 877) ovvero approdando pochi anni più tardi a una compiuta disciplina in materia di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (legge 9 dicembre 1977, n. 903).

In quegli stessi anni una significativa trasformazione investe anche la natura e i limiti di esercizio del diritto di sciopero. Se da un lato, infatti, la Corte costituzionale comincia a prefigurare i problemi relativi alle forme di esercizio del diritto quando a venire in gioco sono i diritti degli utenti dei servizi pubblici²⁵, a catalizzare l'attenzione e il dibattito sono, da un altro lato, le decisioni sullo sciopero politico (sentt. nn. 1 e 290 del 1974). In esse, accanto alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 503 c.p. nella parte in cui puniva lo sciopero dettato da motivazioni di natura politica, veniva tenuta ferma la necessità di mantenere come reato l'astensione dal lavoro diretta "a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare". In fondo, si trattava sì della ulteriore consacrazione del passaggio dallo sciopero-delitto allo sciopero-diritto²⁶, ma

²⁵ Cfr. sentt. nn. 31 del 1969, 222 del 1976 e 4 del 1977.

²⁶ V. ONIDA, *In tema di legittimità dello sciopero con riguardo ai suoi fini*, in "Giurisprudenza costituzionale", I, 1974, p. 552 sgg..

con esso si prendeva anche atto di una sempre maggiore permeabilità della decisione di indirizzo politico alle dinamiche della società e dei suoi attori organizzati²⁷.

2.2 *La famiglia*

Il 1970 è un anno di svolta. Oltre all'approvazione dello Statuto dei lavoratori, in pochi mesi un Parlamento destinato ad essere sciolto anticipatamente di lì a poco tempo conduce in porto misure di portata epocale come l'avvio dell'ordinamento regionale (legge 16 maggio 1970, n. 281), il referendum (legge 25 maggio 1970, n. 352) e l'introduzione del divorzio (sotto la dizione più anodina di "cessazione degli effetti civili del matrimonio": questo il titolo della legge 1° dicembre 1970, n. 878).

L'incrocio di decisioni che ha segnato le scelte politiche in quell'anno può ritenersi emblematico delle trasformazioni che investivano tanto il percorso di attuazione costituzionale del decennio, quanto i rapporti tra le forze politiche e di queste con i movimenti della società civile. La fortissima resistenza a introdurre una disciplina sul divorzio era infatti veicolata dalle gerarchie vaticane con l'argomento, prontamente recepito da una parte della DC, che con ciò si sarebbe determinato un *vulnus* all'art. 34 del Concordato e alla connessa idea del riconoscimento degli effetti civili "al sacramento del matrimonio". L'inconsistenza di questa linea difensiva dimostrò sin da subito l'impossibilità di affidarsi a schemi che avrebbero forse dissuasero dall'iniziativa in altre stagioni, più ancorate a rigide appartenenze ideologiche²⁸. Al tempo stesso, l'effetto dell'avvio del dibattito sul divorzio fu una sensibile alterazione degli equilibri che reggevano, anche se flebilmente, i rapporti tra le forze politiche di governo e quelle comunque coinvolte nell'area di responsabilità governa-

²⁷ Il problema, al di là della polemica del tempo, era quello di spiegare "come e perché si armonizzi col sistema costituzionale l'attribuzione delle scelte politiche fondamentali, o di poteri determinanti in ordine ad esse, non a tutto il popolo italiano, od ai suoi rappresentanti, nelle forme espressamente previste dalla Costituzione, ma a singole categorie di cittadini e mediante una forma (per usare un eufemismo) così "atipica"": così S. P. PANUNZIO, *Sciopero e indirizzo politico*, Roma, Arti Grafiche Pedanesi, 1974, p. 91.

²⁸ Per una confutazione si veda. S. PERGAMENO, *Il divorzio in Italia*, in "Democrazia e Diritto", 1970, p. 433 sgg..

tiva²⁹. Sin dalla presentazione del disegno di legge ad opera del socialista Loris Fortuna, cui presto si associò il nome del liberale Antonio Baslini, tutto il dibattito parlamentare sul divorzio fu segnato dalla rottura della maggioranza governativa, solo in parte sdrammatizzata dalla neutralità del governo Rumor, ma anche dalla difficoltà di individuare un fronte laico capace di assumere una veste di rappresentanza di una società civile organizzata che, a partire dalla istituzione della Lega italiana sul divorzio e dalle prime iniziative di protesta dei Radicali, lasciava prefigurare una significativa trasformazione degli strati profondi della società italiana come qualcosa di inevitabile³⁰. Ne sono prova tanto l'esitazione del PCI nei confronti di una scelta che rivelava la difficoltà di abbandonare la linea di dialogo con i cattolici, quanto le fratture interne alla stessa DC, divisa tra una posizione maggioritaria nettamente ostile come quella di Fanfani, destinata a non più riprendersi dopo l'esito referendario, e la linea più aperturista di Moro, che dalla celebrazione del referendum uscì in qualche misura rafforzata in termini di salvaguardia di un capitale politico e morale³¹. Il compromesso tra la maggioranza parlamentare favorevole al divorzio (comunisti, socialisti e liberali) e quella contraria (democristiani e missini), raggiunto nel segno della successiva sottoposizione della legge al referendum abrogativo istituito a tal fine e del connesso scioglimento anticipato delle Camere, non tolse tuttavia nulla ad un provvedimento legislativo che assestava un primo, duro, colpo all'idea della indissolubilità del matrimonio che si riteneva avvalorata dalla interpretazione tradizionale dell'art. 29 Cost.³². La salvaguardia dell' "unità familiare", che avrebbe potuto operare come limite finalistico rispetto all'eguaglianza giuridica e morale dei coniugi, non assumeva più una funzione tutelare rispetto alla libera determinazione degli stessi, ad esem-

²⁹ Sulla discussione interna ai partiti e sulla portata periodizzante di essa si veda. F. DE FELICE, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in "Storia dell'Italia repubblicana", Torino, Einaudi, 1996, Vol. III, I, p. 33.

³⁰ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 387.

³¹ Si veda ora S. COLARIZI, *Un paese in movimento. L'Italia negli anni sessanta e settanta*, cit., p. 60 sgg..

³² Su tali dinamiche si veda P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, 353 e M. BESSONE, *Art. 29*, in "Commentario alla Costituzione" a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976, p. 26, con riferimento particolare ai limiti del *favor matrimonii*.

pio addossando sul giudice l'obbligo di tentare a tutti i costi di salvare il matrimonio³³.

Del resto, era spettato alla giurisprudenza costituzionale nel decennio precedente il compito di dissodare il terreno rispetto a indirizzi interpretativi (fatti propri fino a pochi anni prima dallo stesso giudice delle leggi) tesi a far coincidere la salvaguardia dell'unità familiare con la supremazia della posizione del marito rispetto alla moglie. Così, dopo un'iniziale accondiscendenza nei confronti della norma del codice penale che trattava diversamente l'adulterio maschile da quello femminile³⁴, nel giro di poco tempo quella stessa discriminazione cade sia in materia civile che penale, una volta preso atto che tale disparità di trattamento "non garantisce l'unità familiare, ma [è] più che altro un privilegio assicurato al marito e, come tutti i privilegi, viol[a] il principio di parità"³⁵.

L'approvazione della legge sul divorzio, il successivo fallimento del referendum nel 1974, l'intensificarsi delle pronunce della Corte costituzionale volte a far valere l'obsolescenza delle norme codicistiche rispetto ai nuovi principi costituzionali³⁶, unitamente ad una rinnovata sensibilità legislativa nei confronti della donna e della madre lavoratrice³⁷, sono gli elementi che concorreranno all'approvazione della

³³ P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1975)*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 243.

³⁴ Corte cost., sent. n. 61 del 1964.

³⁵ Corte cost. sent. n. 126 del 1968, ma. anche sent. n. 127 dello stesso anno, nonché sent. n. 46 del 1966 in tema di obblighi di mantenimento.

³⁶ Oltre alle sentenze dianzi citate si v. anche Corte cost. sentt. nn. 144 del 1967 (sulla sollecita adeguazione del sistema al nuovo ordine sociale "tenuto conto della trasformazione verificatasi nella posizione della donna nella moderna società"); 91 del 1973 (sull'esigenza di maggiore protezione della prole illegittima); 121 del 1974 (sul diritto dei figli naturali e adulterini al mantenimento, all'educazione e all'istruzione).

³⁷ Si pensi alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204 sulla tutela delle lavoratrici madri e alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, istitutiva di un piano quinquennale per la creazione di asili-nido, il cui art. 1 significativamente recita: "L'assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico. Gli asili-nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale"; per una valorizzazione di queste misure si veda L. VIOLANTE, *I cittadini, la legge, il giudice*, in L. VIOLANTE (a cura), "Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia" Torino, Einaudi, 1998, p. XLIX.

legge di riforma del diritto di famiglia (legge 19 maggio 1975, n. 151) che, insieme all'abbassamento della soglia per la maggiore età ai diciottenni (legge 8 marzo 1975, n. 39), segnerà una delle più profonde trasformazioni della società italiana³⁸.

La riforma incideva su molteplici aspetti delle relazioni familiari ed era assistita da un corredo di regole organizzative tese a inquadrare in modo diverso rispetto al passato la funzione dei pubblici poteri, e in particolare della giurisdizione, nella gestione delle crisi familiari. Alla moglie veniva assegnato un ruolo assai diverso dal passato, così che la potestà maritale cedeva il posto al rapporto finalmente paritario tra i coniugi, entrambi chiamati a concordare l'indirizzo della vita familiare e a fissare la residenza secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia medesima. Nel campo dei rapporti patrimoniali, precise finalità di giustizia sociale erano desumibili dalla nuova disciplina con cui si prevedeva in linea di principio un regime di comunione per i beni acquisiti durante il matrimonio e la possibilità per il coniuge superstite di succedere per una consistente quota nel patrimonio del coniuge defunto, laddove la disciplina codicistica originaria prevedeva unicamente l'usufrutto. Rispetto ai figli, infine, si prevedeva l'esercizio congiunto della potestà genitoriale e un regime pressoché incondizionato di riconoscimento per i figli legittimi o naturali, mentre residuava una disciplina discriminatoria per i figli incestuosi, destinata a restare tale per lungo tempo³⁹. Un regime di questo tipo, proprio perché abbandonava progressivamente l'idea dell'autonomia familiare intesa come una torre d'avorio, richiedeva di assegnare nuove funzioni ai giudici, chiamati ora ad operare non solo quale *extrema ratio* per comporre i dissidi sugli affari essenziali della famiglia, ma anche per conferire un potere di decisione al genitore ritenuto più idoneo a curare l'interesse del figlio⁴⁰.

³⁸ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 293, secondo il quale la legge n. 151 del 1975 è da ritenersi "la più solida fra le attuazioni costituzionali degli anni settanta".

³⁹ V. gli artt. 144, 177, 581 ss., 316 e 250 s. cod. civ.

⁴⁰ Artt. 145 e 316 cod. civ. Sull'impianto della riforma, i suoi presupposti e i problemi applicativi si veda per tutti S. RODOTÀ, *La riforma del diritto di famiglia alla prova*, in "Politica del diritto", 1975, p. 661 sgg. e M. BESSONE, G. ALPA, A. D'ANGELO e G. FER-RANDO, *La famiglia nel nuovo diritto. Dai principî della Costituzione alle riforme del codice civile*, 3ª ed., Bologna, Zanichelli, 1986.

2.3 *L'ordine pubblico*

Se il 1970 è un anno di svolta, il 1974 segna, come si è già detto, le prime battute d'arresto di un percorso riformatore che fino a quel punto aveva mostrato di saper incedere speditamente pur a dispetto delle difficoltà delle sempre instabili coalizioni governative⁴¹. Poco prima dello svolgimento del referendum sul divorzio il 12 maggio 1974, il decreto legge 11 aprile 1974, n. 99 (successivamente convertito con legge 7 giugno 1970, n. 224) dispone il primo di diversi successivi allungamenti dei termini di carcerazione preventiva e la legge 14 ottobre 1974, n. 497 (c.d. legge Bartolomei) detta misure sanzionatorie e preventive eccezionali volte a reprimere il fenomeno dei sequestri di persona. Si tratta solamente di un'anticipazione di altre misure di ordine pubblico che troveranno compiuta disciplina solo l'anno seguente con la legge Reale (legge 22 maggio 1975, n. 152), che segnerà il vero e proprio punto di svolta rispetto alle politiche criminali e di ordine pubblico di stampo maggiormente garantista seguite fino a poco tempo prima. Si pensi, tra queste, al riconoscimento del diritto del difensore di assistere all'interrogatorio dell'imputato (introdotto in via generale con la legge 18 marzo 1971, n. 62) e alla "legge Valpreda", con cui si ampliavano i presupposti per la concessione della libertà provvisoria (legge 15 dicembre 1972, n. 773), nonché alla legge 3 aprile 1974, n. 108, con cui il Governo veniva delegato a riformare il codice penale sulla base di istanze garantistiche che tuttavia giungeranno, come è noto, a compimento, dopo una serie di deleghe rimaste inattuato, solo sul finire degli anni Ottanta⁴².

Dopo la legge Reale, il trend legislativo e giurisprudenziale degli anni successivi si assesta nella direzione di una legislazione emergenziale nella quale sempre di più il diritto penale si afferma come strumento di governo della crisi di ordine pubblico associata all'onda montante del terrorismo e della malavita organizzata. A contribuire all'inasprimento della legislazione non è, peraltro, un immediato aggravamento generale delle condizioni della sicurezza pubblica, perché

⁴¹ Di "avvio di un mutamento di tendenza" ragiona S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti*, cit., p. 358.

⁴² Su questi interventi si veda P. BARILE, C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una "ricognizione" trent'anni dopo*, Torino, Einaudi, 1979, p. 183 sgg..

problemi non da poco erano insorti già negli anni precedenti al 1974, ma le maggioranze parlamentari avevano dato prova di saper complessivamente resistere, sul terreno delle garanzie, alle richieste di chi invocava risposte repressive.

In questo senso sembra doversi individuare una ragione scatenante della mutata sensibilità la circostanza dell'entrata in vigore, nel maggio del 1974, della riforma dei termini massimi della custodia cautelare introdotta con la legge n. 406 del 1970, che avrebbe determinato la scarcerazione di un numero cospicuo di detenuti anche per gravi reati. Poco prima dello spirare di tale termine, la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 272 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice istruttore, una volta scarcerato l'imputato per decorrenza dei termini di custodia preventiva, potesse sottoporre nuovamente a mandato di cattura l'imputato rinviato a giudizio⁴³, determinando così un vasto allarme sui rischi connessi all'entrata in vigore della disciplina precedente⁴⁴. Da quel momento in poi, la risposta legislativa andrà con sempre maggiore chiarezza nel senso della repressione e dell'approntamento di discipline segnate da una chiara logica emergenziale.

Nell'estate del 1977, nel momento di massima manifestazione del dissenso proveniente da larghe fasce di studenti e del ripetersi delle forme più violente del terrorismo, verranno approvate misure di ordine pubblico come quelle contenute nella legge 20 luglio 1977, n. 450, con cui si dispone una decisa restrizione nella concessione dei permessi premio ad alcune categorie di detenuti⁴⁵, e nella legge 8 agosto 1977, n. 533, contenente norme volte ad allargare i presupposti per l'adozione del fermo di polizia. Misure entrambe assai contestate in relazione tanto alla loro portata restrittiva della libertà personale, quanto alla loro assai scarsa efficacia deterrente, come è dimostrato dal fatto che a mancare

⁴³ Corte cost., sent. n. 17 del 1974.

⁴⁴ Individua questa sentenza e la connessa esigenza di evitare la scarcerazione degli imputati della morte dei due fratelli Menegazzo, vittime di una rapina che aveva destato l'attenzione preoccupata dell'opinione pubblica, come momento di svolta della legislazione sull'ordine pubblico nel decennio in parola G. CONSO, *Diritti civili e ordine pubblico*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, p. 215.

⁴⁵ Per un approfondimento si veda L. VIOLANTE, *Le quattro fasi della legislazione*, in O. CECCHI, E. GHIDETTI (a cura), "Profili dell'Italia repubblicana", Roma, Editori Riuniti, 1985, p. 481.

erano soprattutto adeguate condizioni organizzative e di efficace coordinamento della forza pubblica⁴⁶.

L'inasprimento delle risposte sanzionatorie e l'allargamento della sfera dei comportamenti soggetti a sanzione penale, l'estensione dei poteri di un'autorità di pubblica sicurezza non adeguatamente organizzata, la criminalizzazione di fattispecie di sospetto e l'allungamento costante dei termini di carcerazione preventiva sono solo alcune delle linee seguite dalla legislazione in quegli anni, che cominceranno a trovare un argine solo successivamente, principalmente ad opera della Corte costituzionale nei primi anni '80. A segnare tuttavia un punto di svolta decisivo nel rapporto con la cultura delle garanzie fu soprattutto il referendum abrogativo che si tenne nel 1978 sulla legge Reale, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale⁴⁷ dopo un maldestro tentativo delle forze politiche di ritardarne lo svolgimento ma destinato, in un anno difficile quanto mai altri nella storia repubblicana, a infrangersi in una massiccia prevalenza dei voti popolari contrari all'abrogazione.

2.4 *La salute*

Il diritto alla salute costituisce un altro ambito nel quale, nel periodo in discussione, matura una assai significativa transizione quanto ai significati dei principi costituzionali, per come veicolati da un'incisiva

⁴⁶ Basterebbe pensare al fatto che il contestato provvedimento sul fermo di polizia non venne mai usato contro i terroristi. Sulle vicende e sul dibattito di quegli anni si veda S. RODOTÀ, *Cronache dagli anni della violenza 1974-1977*, in S. RODOTÀ, "Alla ricerca della libertà", Bologna, il Mulino, 1978, p. 115 sgg..

⁴⁷ Sent. n. 16 del 1978: pare del resto significativo il fatto che il quesito sia stato dichiarato ammissibile, pur a fronte di un testo normativo assai disorganico, in ragione dell'intento perseguito dal legislatore "di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para-politica". Bisogna anche notare come in quell'occasione, proprio in ragione dell'approvazione di una legge di modifica della legge Reale al fine di scongiurare la celebrazione del referendum, la Corte costituzionale dichiarò ammissibile con ord. n. 17 del 1978 il conflitto di attribuzioni sollevato dal comitato promotore del referendum, inaugurando così una linea interpretativa rivolta ad allargare i presupposti dell'instaurazione a soggetti estranei allo Stato-persona: sul punto si veda C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto fra i poteri dello Stato*, in "Democrazia e diritto", 1978, p. 83 sgg..

azione riformatrice affidata (secondo uno schema che si ripete) a iniziali input della giurisprudenza e al successivo pronto recepimento ad opera del legislatore.

Le incertezze sulla portata precettiva dell'art. 32 Cost. avevano trovato terreno fertile nella persistenza di una "filosofia assicurativo-corporativa"⁴⁸ del diritto alla salute, che inquadrava il diritto fondamentale dell'individuo all'interno di coordinate assistenziali e contributive che rendevano recessiva l'azione dei poteri pubblici e la tutela della salute come "interesse della collettività". Il permanere del sistema mutualistico, le lentezze nella creazione di una rete di assistenza ospedaliera⁴⁹, la presenza di discipline di settore come la monetizzazione del rischio in materia di rapporti di lavoro sono solo alcuni degli elementi rispetto ai quali, sul finire degli anni sessanta, cominciano a maturare le prime rivendicazioni, destinate a trovare un primo riconoscimento nella creazione delle prime strutture sanitarie di base (legge 13 febbraio 1968, n. 132, c.d. legge Mariotti⁵⁰) e nella proclamazione di principio contenuta nell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori⁵¹ che ribalta l'ottica meramente privatistica imperniata sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro"⁵².

Più che alla giurisprudenza costituzionale, è spettato questa volta alla Corte di cassazione promuovere, in quel torno di anni, un disegno giurisprudenziale volto ad attribuire all'art. 32 Cost. una portata precettiva da far valere immediatamente nelle più varie situazioni di rischio, così da superare le strettoie dell'impostazione codicistica, che ammetteva una legittimazione unicamente al soggetto proprietario, ov-

⁴⁸ G. Amato, *Regioni e assistenza sanitaria: aspetti costituzionali*, in "I problemi della sicurezza sociale", 1969, p. 551.

⁴⁹ Si pensi solo al fatto che il Ministero della Salute venne istituito nel 1958 assorbendo deleghe fino a quel momento attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Interno.

⁵⁰ Il cui art. 1 recita: "L'assistenza ospedaliera pubblica è svolta a favore di tutti i cittadini italiani e stranieri esclusivamente dagli enti ospedalieri".

⁵¹ Secondo il quale "I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica".

⁵² Ancora confermata nell'art. 10 del t.u. del 1965, su cui *amplius* si veda L. MONTUSCHI, *Art. 32 P comma*, in "Commentario alla Costituzione", a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976, p. 148.

vero faceva ricadere sul soggetto danneggiato oneri di prova eccessivi. La saldatura tra norma costituzionale e regole sulla responsabilità extracontrattuale (nonché con l'art. 2087 cod. civ. in materia di rapporto di lavoro) produrranno nel giro di pochi anni una linea giurisprudenziale fatta propria dalle stesse Sezioni Unite⁵³, secondo la quale il danno alla salute è fonte di una pretesa risarcitoria e, soprattutto, è capace di includere al proprio interno nuove fattispecie di rischio come l'inquinamento ambientale (anche in virtù del collegamento con l'art. 9 Cost.)⁵⁴, innestando così in prospettiva un meccanismo di tutela degli interessi diffusi⁵⁵ che troverà pieno riconoscimento legislativo nel decennio seguente.

L'approdo unitario di questo vasto ma ancora parcellizzato indirizzo innovativo è costituito dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale. Preceduto da alcune innovative sentenze della Corte costituzionale⁵⁶, la legge n. 833 si caratterizza per il vasto disegno organizzativo degli apparati e delle strutture di assistenza, che vedono il coinvolgimento di unità sanitarie locali e di strutture di coordinamento regionali e nazionali, la cui azione e la cui struttura risultano commisurate a garantire il godimento del diritto alla salute in una prospettiva universalistica⁵⁷ che mette al centro la libertà e la dignità del malato, per cui il rapporto col medico non assume più la veste di una delega in bianco al tecnico⁵⁸.

⁵³ V. in part. Cass, sez. un., 21 marzo 1973, n. 796.

⁵⁴ Cass., sentt. 9 aprile 1973, n. 999; 6 ottobre 1975, n. 3164; 9 marzo 1979, n. 1464; sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172. Su questo indirizzo si veda C. SALVI, *La cassazione, il diritto all'ambiente e la supplenza dei giudici*, in "Democrazia e diritto", 1980, p. 140.

⁵⁵ Per un'ampia ricognizione del dibattito si veda G. MARINI, *La responsabilità civile*, in L. NIVARRA (a cura), "Gli anni settanta del diritto privato", Milano, Giuffrè, 2008, p. 219 sgg..

⁵⁶ Tra le altre si veda sent. n. 103 del 1977, secondo la quale "l'infermo assurge . alla dignità di legittimo utente di un pubblico servizio, cui ha pieno e incondizionato diritto, e che gli viene reso in adempimento di un inderogabile dovere di solidarietà umana e sociale da apparati di personale e di attrezzature a ciò strumentalmente preordinati, e che in ciò trovano la loro stessa ragion d'essere".

⁵⁷ Subito ci si accorse, del resto, che l'idea universalistica intesa come possibilità di accedere per tutti a cure gratuite poneva un problema di compatibilità con l'inciso dell'art. 32 cit., secondo cui esse andavano garantite unicamente agli indigenti: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 372 sgg..

⁵⁸ Basterebbe menzionare i primi due commi dell'art. 1: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il

Ma il periodo in esame è segnato anche da altri interventi di riforma settoriale, la cui importanza in termini di attuazione del diritto alla salute e di progresso civile e sociale è assai significativa.

Del 1975, ad esempio, sono due provvedimenti legislativi di notevole rilievo per comprendere le trasformazioni in atto nella nozione di salute: la legge 29 luglio 1975, n. 405 istituisce i consultori familiari, assegnando ad essi un ambito di intervento finalizzato a garantire, tra l'altro, "l'assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità ed alla paternità responsabile e per i problemi della coppia e della famiglia, anche in ordine alla problematica minorile", nonché "la tutela della salute della donna e del prodotto del concepimento"⁵⁹. Con la legge 22 dicembre 1975, n. 685, si introduce poi un vasto corpus normativo in materia di stupefacenti, mirante a regolare il fenomeno, istituendo servizi di supporto per la cura delle tossicodipendenze ma anche provvedendo a una depenalizzazione di comportamenti (come l'uso personale delle droghe leggere) fino a quel momento attratti nell'orbita del diritto penale.

I due interventi legislativi più significativi sono tuttavia quelli adottati nel giro di pochi giorni nel maggio del 1978, in materia di interruzione volontaria di gravidanza e di trattamenti sanitari obbligatori per i malati di mente. Con la prima (legge 22 maggio 1978, n. 194) trova riconoscimento una battaglia pluridecennale volta a inquadrare nei termini di garanzia del diritto alla salute della donna una condotta fino a poco tempo prima repressa penalmente⁶⁰ e che aveva segnato in profondità la condizioni di minorità delle donne. L'impegno della riflessione e della pratica fatta propria nei movimenti femminili dei precedenti vent'anni⁶¹ sapranno congiungersi, in quest'occasione, con la volontà politica di adottare una legge che, per quanto contestata e

servizio sanitario nazionale. La tutela della salute fisica e psichica deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana".

⁵⁹ Art. 1, lett. a) e c).

⁶⁰ L'art. 546 del codice penale è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con sent. n. 27 del 1975 "nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre".

⁶¹ Su ciò si veda M.R. MARELLA, *Le donne*, in L. NIVARRA (a cura), "Gli anni settanta del diritto privato", Milano, Giuffrè, 2008, p. 341 sgg..

uscita indenne da un referendum nel 1981, ha saputo reggere al corso degli anni pur se con non pochi problemi applicativi (a partire dalle questioni mai sopite in tema di obiezione di coscienza)⁶². Di portata non meno epocale⁶³ è poi la legge 13 maggio 1978, n. 180, con cui viene disposta la chiusura degli istituti psichiatrici e si determina una vera e propria rivoluzione nel trattamento delle malattie mentali, segnata dal riconoscimento della dignità dei malati di mente e da una organizzazione del servizio di assistenza e cura che recepisce il portato dell'esperienza e della riflessione portata avanti negli anni precedenti da Franco Basaglia⁶⁴.

2.5 Le riforme di settore

Il disgelo costituzionale che segna, pur con alterne vicende, il periodo in questione (e il decennio 1969-1978 in particolare) investe anche il riordino o la nuova disciplina di normative di settore che risultano in vario modo collegate al godimento di diritti e libertà costituzionalmente garantite.

Un settore uscito radicalmente trasformato dalla vicenda del decennio è quello dell'ordinamento militare. Con la legge 15 dicembre 1972, n. 772 si apre un primo spiraglio in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, che cessa di costituire reato da sanzionare penalmente, pur se manterrà a lungo la natura di uno stigma capace di condizionare su tanti fronti la condizione personale dei soggetti obiettori. Con la legge 11 luglio 1978, n. 382 si adottano poi norme di principio sulla disciplina militare, con cui viene sancito un riavvicinamento della organizzazione delle forze armate allo spirito democratico della Repubblica di cui all'art. 52, co. 3, Cost., e, soprattutto, assume una nuova luce la posizione della persona del militare, non più soggetta

⁶² Un primo bilancio può leggersi in C. CARDIA, *La disciplina dell'interruzione della gravidanza*, in "Democrazia e diritto", 1978, p. 443 sgg..

⁶³ In chiave storiografica si veda P. BABINI, *Curare la mente: dall'universo manicomiale al "paese di Basaglia"*, in F. CASSATA, C. POGLIANO (a cura), "Storia d'Italia. Annali 26: Scienze e cultura nell'Italia unita", Torino, Einaudi, 2011, p. 646 sgg..

⁶⁴ Sul cui influsso sui significati costituzionali del diritto alla salute si veda D. PICCIONE, *Riflessi costituzionalistici del pensiero di Franco Basaglia, a trent'anni dalla morte*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2010, p. 4137 sgg..

unicamente ad un rapporto di supremazia speciale con i superiori gerarchici, ma “riconosciuta e garantita appieno dall’ordinamento generale anche nell’ambito disciplinare”⁶⁵.

Altro settore in cui si assiste al venire meno di un rapporto di supremazia speciale e alla espansione dei diritti individuali è poi quello degli istituti di reclusione. Il nuovo ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), segnato da una lunga vicenda parlamentare di approvazione seguita alla presentazione del disegno di legge Gonella del 1968, è caratterizzato da alcune significative aperture in ottica rieducativa (tra cui un tendenziale sfavore per la pena detentiva in carcere, l’attribuzione al detenuto della possibilità di accedere all’istruzione e al lavoro, l’abolizione delle discriminazioni su base religiosa), ma anche dalle pesanti ipoteche di una struttura organizzativa che non dismette tratti di rigido centralismo⁶⁶.

Maggiormente improntata a una finalità sociale è invece la legge sull’equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392). Finalizzata infatti ad affrontare la crisi abitativa con strumenti diversi dal passato (dal piano INA casa alla legge n. 865 del 1971 sul diritto di superficie), essa incidere sulla disciplina codicistica fissando limiti assai incisivi al diritto di proprietà, adottando con ciò una chiara opzione di politica legislativa a favore della salvaguardia del diritto all’abitazione, pur nel rispetto di quel contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà individuato in precedenza dalla Corte costituzionale⁶⁷.

Indotta, infine, dallo sviluppo delle tecnologie di comunicazione è la riforma del settore radiotelevisivo. La crescente disponibilità di frequenze rende sempre meno giustificabile il monopolio del servizio in mano pubblica, consacrato dalla sent. n. 59 del 1960 della Corte costituzionale, e apre nel giro di pochi anni, in un *tandem* tra questa e il legislatore, un pro-

⁶⁵ A. M. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in “Diritto e società”, 1978, p. 649.

⁶⁶ G. NEPPI MODONA, *Vecchio e nuovo nella riforma dell’ordinamento penitenziario*, in M. CAPPELLETTI, A. LOMBROSO (a cura), “Carcere e società”, Venezia, Marsilio, 1976, p. 64 sgg..

⁶⁷ Sentt. n. 6 del 1966 e 55 del 1968. Per un primo esame della legge si veda G. ALPA, *Equo canone e diritto all’abitazione*, in “Politica del diritto”, 1979, p. 155 sgg. nonché N. IRTI, *Note introduttive*, in “Le nuove leggi civili commentate”, 1978, vol. II, p. 922, secondo il quale la disciplina in parola non doveva ritenersi eccezionale rispetto alla normativa codicistica sulla proprietà, in quanto costituente una “organica ed unitaria disciplina”.

cesso riformatore guidato da parole d'ordine nuove: pluralismo informativo e controllo parlamentare sulla gestione del servizio pubblico, rappresentazione plurale e articolata delle correnti di pensiero, accesso al mezzo radiotelevisivo da gruppi rappresentativi di minoranze sociali e politiche, rispetto dei canoni deontologici del giornalista⁶⁸, ma anche creazione di un diritto soggettivo alla utilizzazione dell'etere in sede locale, pur nel rispetto di esigenze di interesse generale⁶⁹.

3. *Costi, disallineamenti, promesse. Un bilancio*

Se l'Italia che si affaccia all'apertura del decennio dei Settanta è, per usare le parole di Sidney Tarrow, una democrazia che “non solo è sopravvissuta alle sue crisi, ma è emersa come una democrazia capitalista matura benché altamente conflittuale”⁷⁰, quella che chiude il decennio vive tensioni laceranti e si misura con trasformazioni della società e del sistema economico che il sistema politico e istituzionale fatica sempre di più a recepire. In questo scenario il quadro di interventi in tema di diritti e libertà mostra, come si è visto, un'intensità, una continuità e un'estensione che, nel complesso, denotano la vitalità dei valori costituzionali e la loro capacità di orientare l'azione politica più chiaramente che in altre stagioni della storia repubblicana. Detto ciò, è anche vero che il bilancio che si può trarre dall'imponente processo riformatore non si presta ad essere svolto con chiavi di lettura univoche.

Da un primo punto di vista, l'ampiezza e l'intensità dei tanti interventi legislativi vanno inserite nel contesto di una stagione politica che esprime una forma di governo che sta vivendo una evidente fase involutiva, e non solo perché le formule politiche che sorreggono le coalizioni di governo sono segnate da una crescente e inarrestabile debolezza. La centralità del Parlamento che contrassegna questa stagione e che raggiunge il suo apice nella VII Legislatura (1976-1979),

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 225 del 1974 e legge 14 aprile 1975, n. 103.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 202 del 1976. Un bilancio della stagione in P. BARILE, C. MACCHITELLA (a cura), *I nodi della Costituzione. Una "ricognizione" trent'anni dopo*, cit., p. 215 sgg.

⁷⁰ S. TARROW, *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia. 1965-1975*, Roma-Bari, Laterza, 1990, p. 7.

anticipata dalla riforma dei regolamenti parlamentari nel 1971, non poteva infatti risolversi, per poter consolidare i suoi frutti, unicamente nell'articolazione delle procedure di decisione politica e nell'affidamento della loro gestione all'accordo tra i partiti, senza prevedere anche delle forme di assunzione diretta di responsabilità nei confronti del corpo elettorale⁷¹. La strada prescelta, al contrario, sembra essere stata quella di un peculiare scambio società-istituzioni, per cui se da un lato la prima riusciva a ottenere l'accesso al riconoscimento e alla disciplina legislativa di istanze sociali sulla base di una mediazione debole dei soggetti politici, le seconde non modificano le prassi acquisite e non traducono quegli *input* in consolidate e durature prassi di governo, ma si limitano a lasciarsene attraversare, mantenendo fermi molti *status quo*⁷². Proprio in tema di diritti di libertà, appare da questo punto di vista emblematica l'idea sostenuta in quegli anni, secondo cui il catalogo dei diritti costituzionalmente garantiti andasse inteso in termini aperti alle sollecitazioni provenienti dalla società e destinate ad essere recepite dalle "istituzioni delle libertà"⁷³. Con ciò non si vuol dire che il percorso riassunto nelle pagine precedenti non meriti di essere considerato come una delle fasi più significative del percorso di attuazione costituzionale e di progresso civile del paese. Il punto è che non appare altrettanto chiara, salvo isolate eccezioni, la consapevolezza della difficoltà di portare avanti quei risultati, una volta venute meno le condizioni peculiarissime che li avevano resi possibili, senza le dovute misure di autoriforma delle istituzioni⁷⁴.

Non si può infatti negare, da un secondo punto di vista, come quella stagione di progresso sul terreno dei diritti, e dei diritti sociali in particolare, maturi in un periodo nel quale le parallele vicende del sistema

⁷¹ È il tema, come si sa, posto al centro del celebre commento all'art. 1 della Costituzione ad opera di Costantino Mortati (in "Commentario alla Costituzione. Artt. 1-12. I principi fondamentali", Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 26 sgg.).

⁷² Sul neocorporativismo si veda l'apposita voce di M. REGINI, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura), "Dizionario di politica", 2ª ed., Torino, UTET, 2006, p. 617.

⁷³ Così, riassumendo, A. BARBERA, *Art. 2*, in "Commentario alla Costituzione. Artt. 1-12. I principi fondamentali", Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 71.

⁷⁴ M. FIORAVANTI, *Gli anni settanta: la trasformazione del modello costituzionale*, in M. FIORAVANTI, "La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo", Milano, Giuffrè, 2018, p. 411.

economico non consentono più gli entusiasmi del decennio precedente e in cui le promesse attese faticano ad essere trasferite anche alle generazioni successive⁷⁵. Come ha scritto efficacemente Franco De Felice, “nel nostro paese la crisi è più acuta e duratura, la radicalizzazione più profonda che altrove, perché nell’ondata di movimenti collettivi confluiscono e si intrecciano questioni maturate e risolubili nel quadro di un’esperienza keynesiana e questioni che nascevano dal suo esaurimento; questioni che richiedono una modifica sostanziale del modo in cui si era fissato e aveva operato in Italia il rapporto tra mercato e politica, e il maturare di condizioni che rendono tale modifica ancora più difficile”⁷⁶. Basterebbe pensare alle sempre crescenti disparità nel godimento del diritto alla salute e nell’assistenza ospedaliera nelle diverse aree geografiche del paese. Oppure potrebbe prendersi ad esempio la vicenda paradigmatica dello Statuto dei lavoratori: è chiaro come, al momento della sua approvazione, esso riposa largamente su strutture e modalità organizzative supportate da un’etica del lavoro il cui appannamento, negli anni e nei decenni successivi, ha rischiato talvolta di alterare il senso del funzionamento dei nuovi istituti: “le nuove garanzie offerte ai lavoratori si saldano cioè con nuovi comportamenti e diventano spesso un fattore aggiuntivo di crisi della produttività”⁷⁷.

In questa chiave, da un ultimo punto di vista, ad assumere un significato rappresentativo di questi anni è la complessiva vicenda del divorzio e delle conseguenze di lungo periodo che essa produce. L’esito del referendum del 1974, infatti, segna anche una più profonda crisi della politica. Pone, al di là delle circostanze, un’esigenza di individuazione delle modalità con le quali ricollegare al circuito della rappresentanza politica spostamenti dell’opinione pubblica sempre più imprevedibili perché sganciati da rigide appartenenze⁷⁸.

⁷⁵ Non è un caso, del resto, che il periodo in esame si chiuda con l’introduzione di un disegno di razionalizzazione dell’uso delle risorse pubbliche antitetico alla programmazione, vale a dire la legge finanziaria (legge 5 agosto 1978, n. 468).

⁷⁶ F. DE FELICE, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, cit., p. 17, ove si aggiunge: “Si creava così una miscela esplosiva, difficilmente governabile, che mentre riproponeva in misura concentrata e drammatica tutti i nodi cruciali dell’Italia repubblicana, rendeva evidente la impossibilità di un loro scioglimento all’interno di una dimensione nazionale”.

⁷⁷ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, cit., p. 383, con riferimento al pensiero di Gino Giugni della fine degli anni ‘80.

⁷⁸ Il *referendum*, da quel momento in poi, renderà visibili “la sospensione sia pure

Non è un caso che da quella vicenda scaturirà una riconfigurazione complessiva dei meccanismi di adozione delle “grandi” decisioni, sempre meno incentrata sulla deliberazione parlamentare e sempre più spesso dirottata, soprattutto nel decennio successivo, sull’istituto referendario e sulle valenze anche antisistema che esso talvolta veicola. Una linea di sviluppo che, insieme ad altri fattori e *in primis* all’inconcludenza dei percorsi di autoriforma dei soggetti politici⁷⁹, certamente non può ritenersi ininfluyente rispetto alla eclissi successiva di un’autentica politica costituzionale in materia di diritti fondamentali⁸⁰.

Abstract - Both in law-making activity and in judicial decisions concerning fundamental rights’ enhancement, the years 1960-1979 coincide with a phase of great innovations. Despite the weak parliamentary majorities, a long series of deep-ranging legislative provisions are enacted in that period in the field of civil liberties and social rights: workers, women, mentally diseased persons and other neglected

minorities enjoy individual entitlements and benefit from the establishment of a more coherent institutional arrangement of public services in many areas. The essay investigates these evolutions moving from the analysis of five different clusters of rights (workers, family, criminal procedure, right to health and sectorial reforms) and tries to highlight both lights and shades of such reform process.

temporanea delle appartenenze, la scomposizione e ricomposizione degli schieramenti secondo logiche e dinamiche diverse da quelle che erano state fissate dal dopoguerra”: così, ancora, F. DE FELICE, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, cit., p. 35.

⁷⁹ Il legame tra *referendum* e riforme costituzionali era stato intravisto prima di altri in quegli anni da S. P. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV. “Attualità e attuazione della Costituzione”, Bari, Laterza, 1979, p. 75 sgg..

⁸⁰ C. PINELLI, *Processi di attuazione costituzionale e periodizzazioni della Repubblica*, cit., p. 246.