



F. SORRENTINO, M. FRANCAVIGLIA, *Riflessioni sulla storia recente della Costituzione italiana (1978-2024)*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 144*

Da decenni è dibattuta, nelle scienze giuridiche così come nelle riflessioni politologiche, e non solo, la crisi – o forse il tramonto, quanto meno del loro ruolo storicamente inteso –, dei partiti e ciò che deriva dal mutamento delle loro funzioni. Crisi che ha inevitabilmente generato la proposizione di innumerevoli teorie per riportare in auge il loro ruolo, fulcro della forma di governo parlamentare.

Gli Autori infatti immediatamente premettono, nonché ribadiscono ripetutamente nel capitolo introduttivo, quale sarà il fine del volume. Partendo da un'impostazione storica, vengono narrate le vicende repubblicane dal 1978 ai giorni nostri, per tentare di comprendere come la forma di governo delineata dalla nostra Costituzione, fondata sulla fiducia tra Parlamento e Governo sostenuta dai partiti, sia, nella sostanza, mutata a causa della perdita di credibilità e di legittimazione dei partiti politici.

La metodologia prescelta, oltre all'analisi diacronica, si avvale della individuazione di alcune vicende appositamente selezionate. Come specificato dagli Autori, si tratta di alcuni passaggi della storia Repubblicana ritenuti particolarmente significativi poiché, «oltre ad avere un diretto rilievo costituzionale» avrebbero avuto, secondo gli Autori, «effetti di medio o lungo termine sull'evoluzione del ruolo dei partiti nel sistema costituzionale e, di riflesso, sulla concreta dinamica della forma di governo italiana» (p. XIV). L'utilità pratica è quella di offrire una ricostruzione in grado anche di contribuire all'attuale dibattito sulle riforme costituzionali.

La decisione inoltre di assumere il 1978 come anno dal quale scaturiscono i mutamenti richiamati rappresenta un elemento peculiare del volume, se valutata alla luce dell'orientamento interpretativo prevalente che fa risalire al biennio 1992-1993 lo spartiacque del passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica.

La solidità di questa scelta fa perno sulle conseguenze sistemiche causate proprio da alcuni eventi cruciali di questo periodo. In particolare, successivamente all'insediamento del Governo di Solidarietà Nazionale, il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro e il ruolo attivo del Presidente della Repubblica Sandro Pertini segnano in modo permanente il sistema politico e istituzionale.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

La morte di Aldo Moro viene interpretata dagli Autori come l'inizio della perdita di identità non solo delle forze politiche che caratterizzano quella fase politica, ma anche di quelle che si sarebbero in seguito affermate.

La progressiva perdita di legittimazione dei partiti ha come corrispettivo una crescente centralità del Presidente della Repubblica. È proprio dopo la morte di Aldo Moro che si dà avvio alla prima fase di attivismo presidenziale, come dimostra la crisi del 1979: Pertini sceglie di procedere con un «incarico a tre», conferendo cioè l'incarico di formazione del governo all'On. Giulio Andreotti e l'incarico di «Vicepresidenti del consiglio in *pectore*» all'On. Ugo la Malfa e all'ex Capo di Stato Saragat. Nella crisi politica tra il 1978 e il 1979, con le dimissioni di Andreotti, Pertini tenta inoltre di «*parlamentizzare*», ex art. 94 Cost., quella crisi creatasi al di fuori dell'ordinario circuito istituzionale. L'esperienza di Pertini segna una svolta per la Presidenza della Repubblica che da questo momento interviene in modo crescente nel complesso rapporto Governo-Parlamento.

Il volume illustra questo percorso e consente di richiamare alcuni esempi di attivismo presidenziale. Nel 1993 il Presidente della Repubblica Scalfaro sceglie di non procedere all'emanazione del decreto-legge del 5 marzo 1993 che avrebbe, nella sostanza, depenalizzato il finanziamento illecito dei partiti, in un contesto in cui la credibilità di questi ultimi era stata fortemente compromessa a seguito dell'inchiesta Mani Pulite. Nel corso della XVIII Legislatura il presidente Mattarella decide di non procedere alla nomina di Paolo Savona quale Ministro dell'Economia e delle Finanze. Una scelta che non manca, all'epoca, di sollevare dubbi circa le attribuzioni del Presidente della Repubblica lette alla luce dell'art. 92 co.2 Cost. e di quanto da esso previsto in relazione alla nomina dei ministri. Inoltre, il terzo governo di questa legislatura con protagonista Mario Draghi, presidente della Banca centrale europea nominato Presidente del Consiglio e fortemente voluto dal presidente Mattarella, si iscrive nella tradizione dei governi tecnici o «del presidente». Una tradizione che era stata inaugurata proprio dal governo Ciampi nel 1992, in linea con la tendenza dei Presidenti a evitare lo scioglimento anticipato preferendo «compiere ogni sforzo per ricostituire una maggioranza parlamentare (...) anche se diversa da quella determinatasi nelle ultime elezioni». Durante questa presidenza si consolida una prassi in cui i governi, composti da personalità tecniche estranee alla logica partitica, sono sostenuti da ampie maggioranze. Tali esecutivi ottengono la fiducia parlamentare per affrontare questioni critiche attraverso una legislazione basata sull' «urgenza del provvedere», su continue questioni di fiducia, e sul ricorso ai maxiemendamenti. Il Parlamento accetta le questioni di fiducia per evitare lo scioglimento anticipato, configurando così una dinamica oggi più che mai attuale: la prevalenza dell'esecutivo.

Anche in occasione della formazione del governo Draghi il Presidente sceglie di non sciogliere le camere considerata la già complessa situazione italiana a seguito della crisi pandemica.

I mutamenti del ruolo presidenziale attengono invero sia ai poteri del Presidente in relazione alla formazione dei governi, sia a quelli riconducibili alla promulgazione e all'emanazione di atti normativi primari. Relativamente alla formazione dei governi, emerge

una crescente discrezionalità presidenziale circa la nomina del Presidente del Consiglio, nonché un depotenziamento della controfirma ministeriale. Quest'ultimo profilo si riferisce alle esternazioni non controfirmate o ai messaggi inviati alle Camere. Si pensi, ad esempio, al messaggio trasmesso nel 1991 dal Presidente Cossiga in materia di riforme costituzionali. Non vi è un'assunzione di responsabilità politica ex art.89 Cost.; la controfirma si limita ad attestare la provenienza dell'atto, senza alcuna condivisione dei contenuti.

Quanto alle fonti primarie, ci si riferisce al *controllo* del Presidente della Repubblica sia sul contenuto del decreto-legge, sia sul procedimento di approvazione della legge di conversione. Relativamente al decreto-legge, il caso chiave è rappresentato dal Caso Englaro: il Presidente della Repubblica Napolitano rifiuta di emanare il decreto-legge del 2009 che vieta la sospensione dei sostegni vitali a Eluana Englaro, in stato vegetativo da anni, «avendo verificato che il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità tempestivamente rappresentate e motivate» (si legge nel comunicato del 6 febbraio 2009).

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione della legge di conversione, il rinvio alle Camere ex art.74 Cost. può comportare lo spirare del termine di cui all'art.77 Cost e, pertanto, la decadenza del decreto-legge, incidendo così sul procedimento legislativo d'urgenza, come accaduto nel 2002 con il messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente Ciampi ha richiamato il Parlamento al rispetto dei vincoli posti dalla conversione.

Il 1978 segna una svolta anche per il referendum abrogativo di cui all'art 75 Cost. La Costituzione rinvia infatti «*le modalità di attuazione*» del referendum alla legge ordinaria, come è noto approvata solo nel 1970 (l. n. 352/1970). La tardiva approvazione dimostra un atteggiamento della classe politica difensivo rispetto al referendum abrogativo, poiché ritenuto uno strumento di contrasto rispetto all'indirizzo politico della maggioranza. Nel rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa si inserisce la Corte costituzionale, che con la legge costituzionale n. 1/1953 viene investita di una competenza destinata a collocarla in una posizione di prossimità rispetto alle decisioni politiche, operando quale filtro istituzionale.

Fino agli anni Settanta le iniziative referendarie rimangono nel solco della *ratio* riconducibile alla volontà dei costituenti di farne un correttivo al sistema parlamentare. In questo periodo le iniziative riguardano in larga misura grandi questioni etiche come divorzio, aborto ed ergastolo. Dalla fine degli anni Settanta, invece, le iniziative assumono una connotazione diversa, divenendo uno strumento utilizzato da una parte politica contro l'altra, soprattutto ad opera del partito radicale (il quale proprio nel 1978 propone un referendum abrogativo per l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti).

La svolta del referendum abrogativo è segnata dalla sentenza n.16/1978. Essa è fondamentale per comprendere il ruolo della Corte nel giudizio di ammissibilità del referendum, oltre a rappresentare il tentativo di rispondere all'uso parzialmente distorto rispetto all'intento originario dei Costituenti, che dell'istituto referendario era stato fatto in quegli anni. E' proprio in questa decisione infatti che si ribadisce come lo strumento referendario sia «uno strumento essenziale di democrazia diretta (che) non può essere (...)

trasformato (...) in un distorto strumento di democrazia rappresentativa mediante il quale si vengono in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (punto 5 del Considerato in diritto).

La giurisprudenza costituzionale del 1978 ricomprende altresì le sentenze n.68/1978 e 69/1978. La Corte chiarisce che i cinquecentomila elettori firmatari della richiesta di referendum abrogativo sono assimilabili «ad un potere dello Stato», dunque legittimati a sollevare il conflitto di attribuzione di cui agli articoli 134 Cost. e 37 della legge 87 del 1953. Si incide così sulla funzione di trasferimento delle istanze provenienti dalla società tipicamente svolta dai partiti politici.

Nelle successive sentenze n. 41/1991 e 32/1993 la Corte costituzionale specifica che il referendum è ammissibile anche se l'oggetto è una legge elettorale di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale ma ad alcune condizioni imprescindibili specificate al punto 2 del Considerato in diritto della sentenza n. 32/1993: omogeneità del quesito e «matrice razionalmente unitaria», tale da risultarne una «coerente normativa residua, immediatamente applicabile».

Nel corso del volume si menzionano le riforme – o i tentativi – che caratterizzano la storia costituzionale italiana per dimostrare come esse abbiano tutte fallito nei loro obiettivi di fondo. Le riforme e i tentativi infruttuosi che verranno di seguito richiamati nei loro elementi essenziali risultano utili per operare alcune riflessioni.

Nel 1993 e nel 1997 si registrano due tentativi, entrambi falliti, di riforma costituzionale. In entrambi i casi vengono istituite due Commissioni parlamentari bicamerali per elaborare una riforma organica della parte II della Costituzione. È sempre nel 1993, a seguito del referendum abrogativo di alcune previsioni della legge elettorale del Senato, che vengono introdotte le leggi 4 agosto 1993 n.276 e n.277, rispettivamente *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica* e *Nuove Norme per l'elezione della Camera dei deputati*. Il risultato è la trasformazione in un sistema prevalentemente maggioritario (3/4 dei seggi) con una lieve differenziazione alla Camera (soglia di sbarramento al 4%). Tuttavia, la legge elettorale così introdotta non sarà in grado di garantire la maggiore stabilità governativa alla quale si aspirava.

La legge di revisione costituzionale n. 1 del 2020 ha condotto alla riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 400 il numero dei deputati e da 315 a 200 i senatori). Questa riforma, puntuale ma con effetti ampi, del testo costituzionale, interviene dopo il fallimento al referendum costituzionale della riforma Renzi-Boschi con la quale si voleva riformare la seconda parte del testo costituzionale. La riforma n.1 del 2020 persegue una finalità ben precisa: rendere più efficiente il procedimento decisionale.

Alla luce delle difficoltà riscontrate dalle Camere nell'adeguare le proprie discipline interne al nuovo assetto quantitativo, in particolare per il funzionamento degli organi parlamentari, parrebbe innegabile che essa possa, al pari della riforma elettorale del 1993, considerarsi fallimentare.

Nel 2001 viene revisionato il Titolo V parte seconda della Costituzione attraverso la l. cost. n. 3/2001 definita nel volume come «l'unica importante riforma a livello costituzionale realizzata nel nostro paese destinata a ridisegnare in senso fortemente autonomistico i rapporti tra Stato e Regioni» (p. 79). L'elemento problematico risulta essere l'art.116 Cost. Al comma 3 esso prevede la possibilità di conferire alle Regioni a statuto ordinario «ulteriori forme (...) di autonomia». Ad oggi, ad eccezione della legge n.86 del 2024 (dichiarata parzialmente incostituzionale con la decisione n.192/2024) e di precedenti tentativi senza esito, di tale previsione costituzionale non è stata data alcuna applicazione.

Le riforme costituzionali del 2005 e nel 2014, entrambe respinte dai rispettivi referendum, condividono alcuni elementi: il superamento del bicameralismo perfetto e la partecipazione del Senato alle sole deliberazioni aventi ad oggetto materie di interesse delle Regioni.

Le riforme costituzionali relative a modifiche apportate alla forma di governo così come tutte le modifiche alla legge elettorale che non sembrano aver raggiunto l'obiettivo proposto e cioè quello di una maggiore governabilità, inducono gli Autori a ritenere che non sia quella della riforma costituzionale o di quella elettorale la strada da intraprendere quanto piuttosto quella di ricondurre al centro del sistema i partiti politici quali soggetti che «in un normale regime parlamentare dovrebbero essere al centro della competizione politica» (p.116).

Tuttavia, se si guarda agli elementi che accomunano le riforme più recenti, sembrerebbe emergere che il superamento del bicameralismo perfetto e paritario sia ritenuto il principale problema del sistema parlamentare, soprattutto se valutato in relazione alla sua efficienza. Ciononostante, pur nella consapevolezza di una necessaria modifica in questa direzione, gli Autori ritengono che, prima di qualsiasi riforma organica vada risolto il nodo dei partiti. Ciò può avvenire «rivitalizzando la funzione mediatrice dei partiti» nella «direzione della politica nazionale» ex art. 49 Cost., in modo che la sovranità potrà esercitarsi senza essere delegata all'esecutivo.

Il volume, pur non offrendo una soluzione circa le modalità attraverso le quali poter restituire centralità ai partiti, mostra *come e perché* la forma di governo sia mutata. Attraverso la ricostruzione diacronica della storia costituzionale, vengono messi in luce il mutamento del ruolo dei partiti, l'arretramento della politica a favore dei governi tecnici e il crescente ruolo del Presidente della Repubblica come stimolo per le istituzioni. Alla luce di questa ricostruzione, appare chiaro che dal 1978 in poi, la perdita di credibilità e legittimità dei partiti politici ha compromesso il collegamento tra Governo e Parlamento, tradizionalmente assicurato dalla loro funzione di mediazione e sintesi delle istanze della società. Ne è derivato il ruolo del Presidente della Repubblica nel garantire tale legame. Oggi, dunque, l'equilibrio istituzionale si fonda sul nesso tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica, con una marginalizzazione dei partiti politici.

Viviana Lo Duca