

Le riforme istituzionali in Italia

1. La prima fase: le riforme istituzionali fino alla c.d. transizione (1979-1991)
 - la “Grande Riforma”: art. di Craxi sull’*Avanti* (28 settembre 1979), ispiratore G. Amato [*Una Repubblica da riformare*, 1980]: revisione della Costituzione (esercizio del potere legislativo, stabilità ed efficacia dell’esecutivo); solo più tardi, tra il 1987 e il 1991, il PSI esplicita l’ipotesi presidenzialista (in realtà, un semipresidenzialismo alla francese)
 - il “Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato” trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica M.S. Giannini (16 novembre 1979): propone una vera e propria ristrutturazione dell’intero assetto delle amministrazioni pubbliche; tra l’altro prevede l’inserimento di metodologie di valutazione e controllo, oltre a un ampio decentramento di funzioni verso le Regioni; la riforma viene però messa in un cassetto
 - il “decalogo” Spadolini (agosto 1982): il primo Presidente del Consiglio laico propone il rafforzamento dell’esecutivo, senza però accompagnarlo con un’adeguata modifica del sistema elettorale; per la prima volta il tema della riforma istituzionale entra a far parte del programma di un governo
 - i Comitati di studio per l’esame delle questioni istituzionali costituiti nell’ambito delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato (settembre 1982), presieduti dall’on. Riz, Presidente I Commissione, e dal sen. Bonifacio, componente I Commissione: inventario delle proposte giacenti in Parlamento, con note e riflessioni conclusive che danno conto delle posizioni emerse nella discussione (29 ottobre 1982)
 - la Commissione Bozzi: il 14 aprile 1983 Camera e Senato deliberano di costituire una Commissione bicamerale (20 deputati + 20 senatori) con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l’ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d’accusa»
 - dopo lo scioglimento anticipato del Parlamento Camera e Senato rinnovano la precedente deliberazione (12 ottobre 1983); la Commissione elabora una complessa proposta di revisione costituzionale, che appare fundamentalmente orientata dall’intento di rafforzare i principi del costituzionalismo (29 gennaio 1985)
 - i gruppi politici cui è demandato il compito di tradurre le proposte in progetti legislativi non trovano un accordo
 - un gruppo di senatori della sinistra indipendente (Pasquino, Milani, Cavazzuti e al.) presenta un disegno di legge di riforma elettorale che «consenta un più avanzato equilibrio tra rappresentatività parlamentare ed efficienza governativa»: esso prospetta un sistema elettorale a doppio turno, con voto proporzionale al primo turno, con voto ai partiti o coalizione di partiti che indicano programma di governo e premier al secondo turno (26 marzo 1986)

- la “Lega per il collegio uninominale”, costituita per iniziativa di Marco Pannella e altri 171 parlamentari, viene presentata alla stampa (13 novembre 1986): propone l’adozione del sistema elettorale anglosassone
- il *Manifesto dei 31* lanciato da Mariotto Segni, con altri 30 esponenti del mondo dell'economia, del sindacalismo, della cultura (gennaio 1988): chiede l'introduzione di una legge elettorale uninominale a doppio turno ispirata al modello francese
- il “Movimento per la Riforma Elettorale” fondato da Mariotto Segni (22 aprile 1988): l'idea iniziale è quella di raccogliere le firme per una iniziativa di legge popolare; un anno dopo si fa strada l'idea di agire per via referendaria
- il dibattito sulle riforme istituzionali svoltosi alla Camera e al Senato (18 e 19 maggio 1988): gli impegni prioritari che la Camera e il Senato avrebbero dovuto assumere:
 - riforma del Parlamento
 - riforma delle autonomie locali
 - riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio
 - riforma dei regolamenti parlamentari, volta in particolare ad assicurare tempi certi per l'approvazione dei provvedimenti, nonché alla modifica della disciplina del voto segreto
 - problema della decretazione d'urgenza, le cui soluzioni si ripercuotono necessariamente sul versante delle riforme regolamentari; problema della delegificazione
 - problema del controllo della spesa pubblica anche mediante la riforma della legge finanziaria e di bilancio
- la riforma della Presidenza del Consiglio (L. 23 agosto 1988, n. 400); revisione dei regolamenti parlamentari: ribaltamento del principio di preferenza del voto segreto a favore di quello palese
- in occasione del XXXV congresso del partito il PSI di Craxi fa propria l’ipotesi presidenzialista per colmare il deficit di governabilità (maggio 1989); favorevole a questa ipotesi si dichiara quasi subito il PdR Cossiga
- Segni e altri depositano presso la Corte di Cassazione le richieste di 3 referendum (gennaio-marzo 1990):
 - trasformazione della legge del Senato da proporzionale a maggioritaria
 - abolizione delle preferenze multiple (l’unico ammesso dalla Corte Costituzionale)
 - introduzione del maggioritario nei comuni con più di 15.000 abitanti
- il progetto della Commissione Affari costituzionali della Camera che amplia il progetto approvato dal Senato (giugno 1990-luglio 1991):
 - riforma del bicameralismo
 - riforma delle autonomie regionali
 - procedimento legislativo e delegificazione
 - partecipazione dell'Italia a comunità internazionali e unione politica della CE
 - proposta di modificare l'art. 69 della Costituzione nel senso di prevedere la determinazione per legge dei limiti delle spese elettorali sostenute dai candidati
- il referendum sulla preferenza unica raggiunge il quorum (9 giugno 1991: favorevoli all’abrogazione 95,6%)

- il dibattito sul messaggio del PdR Cossiga (26 giugno 1991): indica quali principali questioni cui l'intervento riformatore dovrebbe rivolgersi, la forma di governo e il sistema elettorale, il ruolo delle autonomie, la disciplina dell'ordine giudiziario, i nuovi diritti di cittadinanza e gli strumenti relativi alla finanza pubblica

2. La seconda fase: le riforme nella transizione (1992-1996)

- la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione De Mita - lotti", 30 deputati + 30 senatori) (luglio 1992 – gennaio 1994): sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione parlamentare presenta in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione
 - i lavori della Commissione si orientano per un sostanziale mantenimento del parlamentarismo, optando per la sua versione tedesca, sia pure modificata
 - numerosi avvisi di garanzia colpiscono i diversi membri della Commissione
 - le Assemblee dei due rami del Parlamento non procedono all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura
- la forma di governo locale: legge per l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (L. 81 - 25.3.1993)
- il referendum sul sistema elettorale del Senato raggiunge il quorum (18 aprile 1993: favorevoli alle modifiche proposte 82,7%)
- le leggi fatte sotto dettatura referendaria: leggi per l'elezione di Camera e Senato (L. 276 e L. 277, luglio 1993), note come *Mattarellum* (così soprannominate da G. Sartori) e legge (L. 515, 10 dicembre 1993): disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica
 - obiettivi dichiarati del *Mattarellum* sono la semplificazione del sistema partitico e governi in grado di governare; obiettivi in buona misura mancati (Sartori 2013)
- la richiesta di referendum abrogativo della quota proporzionale del 25% del *Mattarellum* presentata da Calderisi e al. (3 febbraio 1994), ma dichiarata inammissibile dalla Corte Costituzionale (5 gennaio 1995)
- il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato dal Governo Berlusconi (c.d. "Comitato Speroni") (14 luglio 1994):
 - alla fine dei lavori vengono presentate due bozze con due diverse ipotesi di modifica della forma di governo: la prima prevede una riforma in senso semi-presidenziale, la seconda un premierato con elezione diretta del capo dell'esecutivo
 - il progetto di revisione costituzionale composto di 50 articoli non è tradotto in iniziative del Governo in seguito alle dimissioni del Governo

- la legge per l'elezione dei Consigli regionali (L. 43 - 23.2.1995) [c.d. *Tatarellum*]
- la c.d. "bozza dei professori" (Fisichella, Urbani, Bassanini, Salvi) o *Fisichellum*, documento prodotto da un nuovo gruppo di studio (24 gennaio 1996): si arriva a un accordo tra FI e PDS fondato sullo scambio, in qualche modo mediato dal prof. Sartori, di un sistema elettorale a doppio turno di collegio e un forma di Governo "semi-presidenziale" sul modello francese
- in base a questo accordo, il PdR Scalfaro conferisce l'incarico di formare un nuovo governo ad Antonio Maccanico (1 febbraio 1996); il tentativo non riesce per il contrasto tra i partiti (14 febbraio 1996); scioglimento delle Camere e nuove elezioni (21 aprile 1996)
- il dibattito sulle mozioni del luglio 1996: il dibattito si svolge in occasione della presentazione nei due rami del Parlamento di una serie di mozioni sul tema delle riforme da parte di esponenti di quasi tutte le forze politiche, in previsione dell'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali
 - Camera e Senato approvano (18 luglio 1996) l'istituzione, entro il novembre 1996, di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali con poteri referenti e con il compito di presentare alle Camere, entro il 30 giugno 1997, uno o più progetti di legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione

3. La terza fase: le riforme per chiudere la transizione e le riforme per redistribuire potere politico sul territorio (1997-2006)

- la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (c.d. "Commissione D'Alema") viene istituita con legge costituzionale n. 1 - 24 gennaio 1997 (35 deputati + 35 senatori); alla commissione è attribuito il compito di elaborare progetti di revisione della parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e sistema delle garanzie; tra le proposte più interessanti ci sono:
 - governo semipresidenziale
 - riduzione del numero di deputati e senatori e differenziazione del bicameralismo
 - rafforzamento dei poteri del governo rispetto al Parlamento
 - differenziazione tra: leggi bicamerali paritarie (per le quali le Camere hanno uguale peso); non paritarie (se c'è contrasto tra le Camere spetta a quella dei deputati deliberare in via definitiva); monocamerali
 - assegnazione alle Regioni della potestà legislativa in relazione a materie per le quali essa non è stata riservata espressamente allo Stato
 - riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali
 - aumento del numero dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura
 - per giudici e pubblici ministeri, pur non giungendo a una vera e propria separazione delle carriere, viene impedita la sovrapposizione nelle funzioni
 - aumento dei membri della Corte Costituzionale da 15 a 20, con 5 membri nominati da rappresentati degli enti locali
 - possibilità per tutti i cittadini di rivolgersi alla Consulta
 - aumento del numero di firme necessarie per i referendum abrogativi (da 500mila a 800mila)

- l'incontro della "crostata" a casa di Gianni Letta (18 giugno 1997): PDS, PPI, AN e Forza Italia raggiungono l'intesa per una repubblica semipresidenziale e una legge elettorale a doppio turno di coalizione
 - la "bicamerale" vota il testo di riforma completo, al quale vengono presentati 42.000 emendamenti (30 giugno 1997)
 - il progetto di riforma della "bicamerale" arriva in aula a gennaio del 1998, ma tra le forze politiche ci sono troppi contrasti e il 1° febbraio Berlusconi ribalta tutto e chiede il cancellierato e il proporzionale, poi pone un ultimatum con l'effetto pratico di rovesciare il tavolo delle trattative (27 maggio 1998)
 - il presidente della Camera Luciano Violante annuncia che il presidente della "bicamerale" Massimo D'Alema ha comunicato che l'ufficio di presidenza ha preso atto del venire meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione (9 giugno 1998)
- la riforma costituzionale del centro-sinistra, il Titolo V della Costituzione (1999 e 2001):
- a) legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1: piena autonomia statutaria alle Regioni, elezione diretta dei presidenti regionali
 - b) legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 + referendum confermativo (7 ottobre 2001, favorevoli 64,2%): trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia, dando attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica (cfr. L.M. Petrone, 2012):
- i Comuni, le Città metropolitane, le Province e le Regioni sono enti esponenziali delle popolazioni residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro bisogni; l'azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo il potere di sostituzione del livello di governo immediatamente superiore in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore (principio di sussidiarietà verticale); la riforma è necessaria per dare piena attuazione e copertura costituzionale alla riforma denominata "federalismo a Costituzione invariata" (L. 59/1997, c.d. legge Bassanini):
- le *Regioni*: alle Regioni è riconosciuta l'autonomia legislativa, ovvero la potestà di dettare norme di rango primario, articolata sui 3 livelli di competenza: esclusiva o piena (le Regioni sono equiparate allo Stato nella facoltà di legiferare); concorrente o ripartita (le Regioni legiferano con leggi vincolate al rispetto dei principi fondamentali, dettati in singole materie, dalle leggi dello Stato); di attuazione delle leggi dello Stato (le Regioni legiferano nel rispetto sia dei principi sia delle disposizioni di dettaglio contenute nelle leggi statali, adattandole alle esigenze locali)
 - lo *Stato*: allo Stato compete solo un potere esclusivo e pieno, circoscritto alle materie di cui all'elenco del 2° co. dell'art. 117 della Costituzione; il 3° co. dell'art. 117 Cost. individua i casi di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni; per tutte le altre materie, non indicate e non rientranti in quelle indicate nel 2° e 3° co. dell'art. 117 Cost., le Regioni hanno potestà legislativa piena
 - i *Comuni*: sono enti territoriali di base, con autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria; essi rappresentano, curano e promuovono lo sviluppo della comunità locale e sono i principali destinatari delle funzioni amministrative, in quanto più vicini al cittadino e ritenuti più idonei a esercitare i compiti amministrativi (municipalismo d'esecuzione)

- le *Province*: sono enti intermedi tra i Comuni e le Regioni, rappresentativi di proprie comunità, con funzioni di cura degli interessi, ma anche di programmazione delle attività delle comunità locali che rientrano nel proprio territorio
 - le *Città metropolitane*: sono tipi speciali di Province, con poteri notevolmente più ampi e molto vicini a quelli comunali, soprattutto in ambito urbanistico; sono istituite, su iniziativa dei Comuni interessati, in aree metropolitane individuate nelle zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina, Palermo, Trieste; con la costituzione della Città metropolitana, la città originaria cessa di esistere
 - le *Comunità montane*: sono unioni di Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, con funzione di valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie conferite, nonché per l'esercizio associato di funzioni comunali
 - l'*autonomia finanziaria*: Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; la finanza locale (art. 119 Cost.) si fonda su 3 pilastri: autonomia impositiva; compartecipazione al gettito di tributi erariali, riferibili al territorio (territorialità dell'imposta); fondo perequativo per colmare eventuali squilibri tra le Regioni, derivanti dalla diversa capacità fiscale dei territori, e per assicurare gli stessi standard nell'erogazione di alcuni servizi; a questi si aggiunge la finanza straordinaria, costituita da risorse aggiuntive destinate dallo Stato a zone specifiche per sviluppo, crescita, coesione, solidarietà sociale e rimozione di squilibri economici e sociali
- falliscono i due tentativi di abrogare mediante referendum la parte proporzionale della legge elettorale per la Camera, a causa del mancato raggiungimento del *quorum* previsto dalla Costituzione (referendum Segni 1999 e 2000)
- la riforma costituzionale del centro-destra, la "devolution" (2001-2006):
- la Lega colloca l'obiettivo della "devolution" al centro della propria campagna per le elezioni del 2001
 - incontro a Lorenzago di Cadore dei 4 «saggi» nominati dalla CdL per stendere un piano di riforme istituzionali (20 agosto 2003)
 - il Governo presenta in Senato il ddl costituzionale "Modifiche alla Parte II della Costituzione" (17 ottobre 2003), che introduce la "devolution" e il premierato forte (elezione diretta del premier e divieto di ribaltone) (24 marzo 2004)
 - la Camera approva in prima lettura la nuova stesura della riforma costituzionale (15 ottobre 2004)
 - per quattro volte manca il numero legale in Senato sulla "devolution"; Calderoli minaccia le dimissioni e la LN di uscire dal governo (17 febbraio 2005)
 - con i soli voti della maggioranza, passa al Senato la riforma della seconda parte della Costituzione, il centro-sinistra esce dall'aula al momento della votazione (23 marzo 2005)
 - la Camera approva in terza lettura la riforma costituzionale (20 ottobre 2005)
 - il Senato approva definitivamente e con i soli voti della maggioranza la riforma che modifica 50 articoli della Costituzione (16 novembre 2005); l'approvazione non ha la maggioranza che consente di evitare il referendum confermativo che si terrà a giugno del 2006
- la controriforma elettorale: modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (L. 270 - 21.12.2005); legge varata al fine di consentire al

progetto di riforma costituzionale approvato solo due mesi prima di entrare subito in vigore (si punta a instaurare un regime del Primo Ministro eletto direttamente dai cittadini):
 - si passa dal maggioritario di collegio al proporzionale con premio di maggioranza: quindi non è un ritorno puro e semplice al proporzionale, ma la sostituzione di un sistema misto con un altro sistema misto; la riforma è definita dal suo promotore, il Ministro Calderoli, una “porcata” (15 marzo 2006) e per questo soprannominata *porcellum* da G. Sartori; gli effetti previsti trovano ampia conferma nelle elezioni successive:

- senza collegio uninominale, spariscono i candidati di coalizione, sostituiti dalle liste di partito, con candidati di partito; per di più liste bloccate senza voto di preferenza
 - con il premio di maggioranza il vincolo di coalizione è molto più debole: con tutti i seggi assegnati proporzionalmente aumenta la competizione all’interno delle coalizioni e quindi il tasso di litigiosità tra partiti
 - per motivi di visibilità e di marketing elettorale, sarà maggiore la tendenza a sottolineare gli elementi di diversità anziché di unità
 - in più aumenta il potere di ricatto dei piccoli partiti; qualunque partito sopra la soglia di sbarramento (Camera: 4%), anche correndo da solo, può contare su una rappresentanza parlamentare pari al suo peso
 - nel caso di sconfitta della coalizione non si incassa il premio di maggioranza e non si va al governo, tanto vale star fuori della coalizione, tenendosi le mani libere per il dopo
 - l’entità del premio di maggioranza (Camera: 54% dei seggi; Senato: 55% su base regionale): si tratta di un premio troppo basso per assicurare governi capaci di durare e decidere in un contesto di elevata frammentazione partitica; chiunque vinca le elezioni avrà a disposizione una maggioranza risicata
 - chi vince difficilmente avrà alla Camera più del 54% dei seggi; al Senato sicuramente meno: per avere l’intero premio di maggioranza (il 55% dei seggi) la coalizione dovrebbe vincere in tutte le regioni, il che è chiaramente impossibile
- Calderoli si dimette da ministro delle Riforme istituzionali e “devolution”; la Lega Nord minaccia di abbandonare l’alleanza con la CdL (18 febbraio 2006)
 - il referendum confermativo bocchia la riforma della seconda parte della Costituzione (25-26 giugno 2006: contrari 61,7%): per la prima volta dopo l’entrata in vigore della Carta, il voto popolare intende confermare esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario
 - le discussioni all’interno dei due poli dopo l’intervista a *la Repubblica* in cui Walter Veltroni propone di creare una Costituente per le riforme (6 novembre 2006)
 - nel discorso di fine anno, il PdR Napolitano chiede maggiore dialogo tra le forze politiche e invita a costruire «con realismo e misura» delle intese sulle riforme (31 dicembre 2006)

4. La quarta fase: ancora in mezzo al guado (2007-2013): si continua a parlare di riforme istituzionali, ma senza alcun risultato concreto; i problemi aperti:

- ⇒ un sistema delle decisioni collettive che non funziona (forma di governo, legislazione elettorale, sistema politico)
- ⇒ un bicameralismo da ripensare
- ⇒ un Titolo V che aumenta a dismisura il contenzioso Regioni-Governo

- il PdR Napolitano invita a trovare un terreno di dialogo sulla legge elettorale; tra le proposte di mediazione in campo la «bozza Chiti» che parte dai modelli di regioni e comuni; Giuliano Amato avanza la proposta di una “convenzione” per le riforme (4 gennaio 2007)
- partecipando a una tavola rotonda Walter Veltroni e Gianfranco Fini concordano su una riforma elettorale ispirata al sistema delle elezioni comunali (30 gennaio 2007)
- dibattito avviato in Aula a Montecitorio (22 ottobre 2007) su un testo riguardante il superamento del bicameralismo, la modifica del rapporto governo-Parlamento e di quello fra Parlamento ed enti locali (c.d. “bozza Violante”)
- Veltroni chiede un dialogo tra maggioranza e opposizione sulle riforme (8 novembre 2007)
- Veltroni: «occorre un sistema proporzionale senza premio di maggioranza, che riduca la frammentazione e che permetta agli elettori di scegliere i loro rappresentanti con le preferenze»; Veltroni definirà poi meglio la proposta in quello che sarà noto come *Vassallum*, un sistema ispirato al sistema spagnolo e a quello tedesco; Berlusconi si dice nettamente contrario (10 novembre 2007)
- incontro tra Fini e Veltroni, che concordano sulla necessità di riforme istituzionali, ma mantengono posizioni distanti sul sistema elettorale (26 novembre 2007)
- incontro tra Casini e Veltroni: anche il leader dell’Udc si dice favorevole a riforme istituzionali, ma manifesta riserve nei confronti del *Vassallum* (27 novembre 2007)
- il vertice di maggioranza sulla legge elettorale non porta ad alcun accordo per l’opposizione dei piccoli partiti alla “bozza Bianco” (14 gennaio 2008)
- Berlusconi si dichiara contrario alla “bozza Bianco” e chiede di tornare al *Vassallum* o di andare al referendum (17 gennaio 2008)
- in seguito allo scioglimento delle Camere (6 febbraio 2008) la riforma istituzionale (“bozza Violante”) viene archiviata, con l’impegno tacito delle forze politiche maggiori a riprenderla nella legislatura successiva
- in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l’attuazione del federalismo fiscale, vengono emanati nove decreti legislativi, finalizzati a definire il nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; il quadro attuativo della delega si presenta tuttavia in concreto ancora da completare
- negli auguri alle alte cariche Napolitano auspica «riforme condivise», ma aggiunge che «ancora non si vede un clima propizio» (21 dicembre 2009)
- nel messaggio di fine anno (31 dicembre 2009) Napolitano richiama le forze politiche ad alcune riforme indispensabili: quella degli ammortizzatori sociali, quella della giustizia e quelle istituzionali, che «non possono essere bloccate da un clima di sospetto e da opposte pregiudiziali»

- vertice Bossi-Berlusconi: si discute anche di riforme (accordo su Senato federale, riforma del Titolo V, semipresidenzialismo, riduzione dei parlamentari); Calderoli presenta a Napolitano una bozza di riforme (6 aprile 2010)
- Napolitano: le riforme vanno affrontate «senza mettere in forse i principi che la Costituzione ha sancito nella prima parte» (25 aprile 2011)
- Berlusconi annuncia: «presto una riforma: cambiare la composizione della Corte costituzionale e i poteri del Presidente della Repubblica, dare più poteri al Presidente del Consiglio» (10 maggio 2011)
- esponenti del PD propongono due referendum abrogativi del *porcellum* per tornare al *Mattarellum*, in aperta opposizione con il referendum “filo-proporzionale” promosso da Stefano Passigli (giugno-luglio 2011)
- conferenza stampa di Berlusconi che annuncia che il Cdm ha «approvato, salvo intese, la riforma dell’architettura istituzionale dello Stato» (riduzione dei parlamentari, maggiori poteri al Presidente del Consiglio) (22 luglio 2011)
- i promotori del referendum per l’abrogazione della legge elettorale (*porcellum*) presentano in Cassazione più di un milione di firme (30 settembre 2011)
- la Corte costituzionale dichiara inammissibili entrambi i quesiti per l’abrogazione (parziale e completa) della legge elettorale (12 gennaio 2012)
- il PdR Napolitano incontra i leader del Terzo polo e di PD e PdL sulle riforme istituzionali (17 e 18 gennaio 2012)
- legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che riforma l’art. 81 della Costituzione: «Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.»
- vertice Napolitano-Monti: le riforme istituzionali sono “indilazionabili” (12 maggio 2012)
- Berlusconi e Alfano lanciano la proposta di una riforma istituzionale basata sul semipresidenzialismo e sul doppio turno; tiepide o contrarie le altre forze politiche (Bersani «non ci sono le condizioni», Maroni «tempo scaduto») (25 maggio 2012)
- Il PdR Napolitano dichiara che, al momento, non vi sono i tempi e «il clima giusto» per «riforme radicali» della Costituzione e auspica che si torni a «più circoscritte modifiche» e a un «accordo sulla legge elettorale» (28 giugno 2012)
- Il PdR Napolitano richiama le forze politiche sulla riforma elettorale («non più rinviabile»): «si proceda anche a maggioranza» (9 luglio 2012)
- il Senato approva un progetto di legge “modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo” (25 luglio 2012); il testo che istituisce il semipresidenzialismo viene trasmesso alla Camera che ne inizia l’esame senza concluderlo (A.C. 5386):

- abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo nonché (nell'elezione del Senato) per l'elettorato attivo;
 - riduzione del numero dei parlamentari;
 - trasformazione del bicameralismo da paritario a differenziato, con esclusivo riguardo al procedimento legislativo;
 - raccordo (entro il Senato) con le autonomie territoriali regionali;
 - ampliamento dei poteri del Governo nel procedimento legislativo;
 - il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto;
 - rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, quale unico destinatario della fiducia parlamentare (di ambedue le Camere) e quale titolare della proposta di revoca dei ministri nonché della proposta di scioglimento delle Camere (o di una Camera) in caso di denegata fiducia;
 - introduzione della sfiducia costruttiva;
 - introduzione di disposizioni prefiguranti in qualche misura uno 'statuto delle Opposizioni'
- dopo un rapido giro di consultazioni con i partiti il PdR Napolitano scioglie le Camere (22 dicembre 2012): elezioni fissate per il 24-25 febbraio 2013
 - elezioni politiche (24-25 febbraio 2013): il centrosinistra vince di poco alla Camera e ottiene il premio di maggioranza, ma al Senato nessuna coalizione ha la maggioranza; grande affermazione del M5s (23,8% al Senato, 25,5% alla Camera); recupero, rispetto ai sondaggi, del Pdl; deludente risultato di Monti (9,1% al Senato, 10,6% alla Camera); fuori dal Parlamento "Rivoluzione civile" e "Fare per fermare il declino"; l'affluenza cala rispetto alle politiche 2008
 - due gruppi di lavoro istituiti dal PdR Napolitano (denominati "saggi") con il compito di «formulare - su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo - precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche» (30 marzo 2013)
 - il costituzionalista Valerio Onida, uno dei "saggi" di Napolitano, vittima di uno scherzo telefonico de *La zanzara* (Radio24): non sapendo di essere registrato, dice: «questa cosa dei saggi probabilmente è inutile; serve a coprire questo periodo di stallo» (4 aprile 2013)
 - i "saggi" presentano una bozza di riforma: fine del bicameralismo perfetto, sistema elettorale misto (12 aprile 2013)
 - prima votazione per il nuovo PdR: Marini (521) non raggiunge il quorum e Rodotà ottiene 240 voti; seconda votazione: Pd e Pdl votano scheda bianca (418), Rodotà ottiene 230 voti (18 aprile 2013)
 - Presidenza della Repubblica: altre due votazioni senza esito; alla quarta il centrosinistra punta su Romano Prodi (candidato per acclamazione dai gruppi parlamentari), ma i suoi voti (395) sono sotto il quorum; Bersani si dimette da segretario Pd e Rosy Bindi lascia la presidenza (19 aprile 2013)

- dopo che la quinta votazione si chiude senza esito, Napolitano, su richiesta di Pd e Pdl, accetta di ricandidarsi e alla sesta votazione è rieletto con 738 voti (20 aprile 2013)
- giuramento del PdR; nel discorso alle Camere Napolitano critica i partiti «sordi» ai suoi richiami di riforma e avverte: se continueranno a ignorare l'esigenza di riforme «ne trarrò le inevitabili conseguenze davanti al Paese» (22 aprile 2013)
- in seguito al ricorso promosso dall'avvocato Aldo Bozzi, la Cassazione rinvia alla Consulta il giudizio sulla costituzionalità della legge elettorale (16 maggio 2013)
- il Consiglio dei ministri dà il via libera al ddl che (entro il 2017) cancella il finanziamento pubblico ai partiti, sostituito da detrazioni sui contributi volontari e dal 2% sulla dichiarazione dei redditi (31 maggio 2013)
- riforme: Letta firma il decreto con cui è nominata la Commissione per le riforme, incaricata di studi preparatori in vista della revisione costituzionale (4 giugno 2013)
- il Consiglio dei ministri approva il ddl costituzionale che istituisce il comitato (20 senatori e 20 deputati scelti fra i componenti delle commissioni affari costituzionali) chiamato a scrivere le riforme, e stabilisce i termini del procedimento speciale (18 mesi) (6 giugno 2013)
- la Consulta giudica incostituzionale l'abolizione delle province con decreto legge (come fatto nel 2011 e nel 2012); il governo annuncia che insisterà nell'abolizione con revisione costituzionale (3 luglio 2013)
- il Consiglio dei ministri approva il ddl costituzionale per l'abolizione delle province (5 luglio 2013); il disegno di legge, approvato in prima lettura dal Senato (11 luglio 2013), dalla Camera (10 settembre 2013), nuovamente esaminato dal Senato (23 ottobre 2013) e poi trasmesso alla Camera per l'ultima lettura, prevede l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali
- la Camera approva la procedura d'urgenza per l'esame della legge elettorale (31 luglio 2013); idem il Senato (8 agosto)
- il PdR Napolitano riceve i capigruppo della maggioranza e chiede di modificare la legge elettorale entro il 3 dicembre, data in cui la Consulta dovrebbe pronunciarsi sulla sua costituzionalità (24 ottobre 2013)
- alla Leopolda di Firenze si conclude la *convention* dei "renziani": il sindaco di Firenze chiede una legge elettorale come quella per i comuni e dice: "mai più larghe intese" (27 ottobre 2013)
- legge elettorale (L. 270/2005, *porcellum*): la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale del premio di maggioranza e del voto senza preferenze (4 dicembre 2013)
- Letta promette riforme "con la procedura dell'articolo 138": meno parlamentari, niente province, fine del bicameralismo paritario, riforma del Titolo V (11 dicembre 2013)

- con un decreto il governo abolisce (totalmente dal 2017) il finanziamento pubblico ai partiti; Letta: “ora sono i cittadini che scelgono, con il meccanismo del 2‰” (13 dicembre 2013)

5. La quinta fase: i progetti di Renzi (2014-)

- Renzi (sindaco di Firenze e segretario del Pd) e Silvio Berlusconi si incontrano nella sede del PD, in largo del Nazareno, per discutere delle riforme istituzionali da concordare e votare assieme (c.d. “patto del Nazareno”): riforma del Senato e della legge elettorale (14 gennaio 2014)
- Renzi presenta alla direzione Pd tre proposte (20 gennaio 2014):
 - legge elettorale che propone di chiamare *Italicum*
 - riforma del Senato
 - riforma del Titolo V
- il testo della riforma elettorale, frutto dell'accordo siglato tra Renzi e Berlusconi, approda in commissione Affari costituzionali della Camera, lo annuncia il presidente e relatore, Francesco Paolo Sisto (FI) (21 gennaio 2014)
- nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi sottolinea l'esigenza, anche ai fini del semestre europeo di Presidenza dell'Italia, di intervenire in tempi ravvicinati con una riforma costituzionale, incentrata sul superamento del Senato e sulla revisione del Titolo V (25 febbraio 2014)
- la Camera approva in prima lettura il testo della proposta di riforma del sistema di elezione della Camera dei Deputati (12 marzo 2014); le principali caratteristiche del sistema sono:
 - il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali suddivisa in collegi plurinominali
 - le liste di candidati sono presentate nei collegi plurinominali; possono presentarsi singolarmente o in coalizione con un unico programma di Governo
 - le soglie di sbarramento per accedere alla attribuzione dei seggi sono basate sulla percentuale dei voti validi a livello nazionale: 12 per cento per le coalizioni, 4,5 per cento per le liste coalizzate e 8 per cento per le liste non coalizzate; resta ferma la soglia al 20% dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta
 - alla coalizione o lista vincente che supera il 37 per cento dei voti validi a livello nazionale è attribuito un premio di maggioranza fino a un massimo di 340 seggi
 - nel caso in cui la coalizione o lista vincente non raggiunga il 37 per cento dei voti, si procede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi; in questo caso alla lista o coalizione vincente sono attribuiti 321 seggi
 - i seggi sono attribuiti alle coalizioni ed alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi
- il Consiglio dei Ministri approva lo schema di Disegno di legge costituzionale “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” (31 marzo 2014)

- il testo è finalizzato all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il sistema parlamentare si articola, secondo il testo, in Camera dei Deputati e Senato delle Autonomie, ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti:
 - la Camera, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo, esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e di controllo dell'operato del Governo
 - il Senato delle Autonomie è composto dai rappresentanti eletti di Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e da sindaci; i senatori non percepiscono indennità di mandato; il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, concorre alla funzione legislativa, esercita un raccordo tra lo Stato, le Regioni, le città Metropolitane e i Comuni, approva le leggi costituzionali, partecipa alla attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, verifica e valuta l'attuazione delle leggi
- il progetto di revisione costituzionale del Titolo V conferma l'abolizione delle Province, prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sopprime inoltre il Cnel
- la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (c.d. legge Delrio "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e successive modifiche decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 e decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90) ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale:
 - in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, le province diventano "enti territoriali di area vasta", con il presidente della provincia eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; già alle elezioni amministrative del 25 maggio 2014 non c'è stato il voto per le province, e non sono stati eletti i previsti 86 presidenti, 700 assessori, 2.700 consiglieri
 - la legge Delrio prevede la gratuità degli incarichi di: presidente della provincia, consigliere, componente dell'assemblea dei sindaci, sindaco metropolitano, consigliere metropolitano, componente della conferenza metropolitana. La gratuità decorrerà dalla data di insediamento degli organi delle Città metropolitane e delle Province
 - dal 1° gennaio 2015, terminata la fase attuativa, l'assetto istituzionale degli enti locali italiani sarà rinnovato, con Città metropolitane guidate dai sindaci dei territori, con enti snelli per l'area vasta provinciale, con incremento di unioni e fusioni dei Comuni, piani di ristrutturazione e dismissione degli enti e delle aziende non più funzionali
 - per dare avvio alla fase attuativa, il 14 maggio si è insediato, presso il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio, il tavolo del confronto istituzionale tra Governo, Regioni, Province e Comuni
 - le Città metropolitane sono: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, più Roma Capitale con disciplina speciale; per Reggio Calabria sarà necessario aspettare la scadenza degli organi provinciali nel 2016
 - le città metropolitane hanno come finalità istituzionali generali:
 - cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano
 - promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana
 - cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee

- il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima; dal 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime; gli organi delle città metropolitane sono il sindaco, il consiglio, la conferenza. Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo
- è pubblicato nella GU il decreto del Presidente del Consiglio che stabilisce le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme ai partiti politici derivanti dalla destinazione del 2 per mille IRPEF da parte dei contribuenti; tale forma di contribuzione è stata introdotta dal decreto-legge n. 149 del 2013 che ha abrogato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici e lo ha sostituito con un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (15 luglio 2014)
- il disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, presentato al Senato l'8 aprile 2014 (A.S. 1429), "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"
 - il disegno di legge costituzionale è esaminato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato a partire dal 15 aprile 2014, congiuntamente a diverse altre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare
 - il 6 maggio 2014 il disegno di legge del Governo è adottato come testo base; l'esame in sede referente si conclude nella seduta del 10 luglio 2014
 - l'Assemblea del Senato avvia la discussione generale del testo, risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione, il 14 luglio 2014; nella seduta dell'8 agosto 2014, concluso l'esame delle proposte emendative presentate, il Senato approva in prima lettura il provvedimento, apportandovi diverse modifiche
- la Commissione Affari costituzionali della Camera avvia l'esame in sede referente del ddl costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 2613) (11 settembre 2014)
- introduzione nel disegno di legge di stabilità per il 2014, nel corso dell'esame presso la Camera, di disposizioni di attuazione della previsione della Carta costituzionale che consente forme di autonomie regionali differenziate ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione (15 ottobre 2014)
- Renzi nella direzione del PD delinea la sua idea di partito come un partito "nazione", un partito di governo; difende l'impianto dell'*Italicum* frutto del "patto del Nazareno" con Silvio Berlusconi, ribadisce la necessità di «avere una legge elettorale che consegni un vincitore» ai cittadini, cosa che è possibile «solo con il ballottaggio», ma indica una correzione : il premio di maggioranza dato alla lista e non più alla coalizione (20 ottobre 2014)