

**RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO**

Anno LXV Fasc. 2 - 2015

ISSN 0557-1464

Carlo Fusaro

---

**PER UNA STORIA DELLE RIFORME  
ISTITUZIONALI (1948- 2015)**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

PER UNA STORIA DELLE RIFORME ISTITUZIONALI  
(1948-2015) (\*)

CARLO FUSARO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le riforme istituzionali fino all'istituzione dei referendum e delle regioni: correttivi urgenti, razionalizzazione, attuazione della Costituzione (1948-1970). — 2.1. Dall'approvazione della Costituzione al fallimento della legge elettorale con premio del 1953. — 2.2. La via politica al rafforzamento delle istituzioni, resistenze e tentativi presidenzialisti. La piccola riforma del Parlamento. — 3. Le riforme istituzionali della Costituzione attuata, fino all'avvio della transizione (1970-1992). — 3.1. La centralità del Parlamento e la solidarietà nazionale: ai limiti della strategia di allargamento della base democratica del paese (1970-1979). — 3.2. La riscoperta del problema istituzionale e del principio maggioritario: le riforme possibili del pentapartito o del maggioritarismo di funzionamento (1979-1988). — 3.3. Dalle riforme possibili alla crisi del sistema politico del '48 e la strategia referendaria: verso il maggioritarismo di composizione (1988-1994). — 4. Le riforme istituzionali nel secondo sistema politico fino alla Terza bicamerale (1994-1999). — 5. Le riforme istituzionali a maggioranza del bipolarismo alternante (1999-2006). — 6. Le riforme istituzionali del bipolarismo in crisi fino al tentativo di rilancio della politica (2006-2015). — 6.1. La legislatura breve e il rilancio della via parlamentare alla riforma. — 6.2. Le riforme bloccate, gli ultimi referendum e l'implosione della XVI legislatura. — 6.3. La legislatura tripolare e le riforme obbligate dalle larghe intese alla piccola intesa. — 7. Conclusioni. — Bibliografie. — Cronotabella.

1. La seduta dell'Assemblea costituente per l'approvazione della Costituzione si tenne il 22 dicembre 1947: si votò a scrutinio segreto, e la maggioranza fu larga (quattrocentocinquanta «sì» su cinquecentoquindici votanti, sessantadue «no»). Umberto Terracini, presidente, in un discorso breve, seguito a quello più lungo del relatore Meuccio Ruini, tracciò il sintetico bilancio di un *iter* durato meno di un anno e mezzo: alla Costituzione, l'Assemblea aveva dedicato centosettanta

---

(\*) Questo saggio è dedicato alla memoria di Roberto Ruffilli (1937-1988).

sedute, nelle quali erano stati esaminati milleseicentotredici emendamenti (in tutto!), di cui votati settecento. Le votazioni segrete erano state centonove; circa millecento gli interventi (meno di sei a seduta) <sup>(1)</sup>. Il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi pronunciò poche parole cerimoniali. Vittorio Emanuele Orlando, il decano, intervenne pure brevemente, ringraziando, il capo dello Stato provvisorio Enrico De Nicola e Terracini. Non ci furono dichiarazioni di voto.

Di quei centotrentanove articoli, ne rimangono oggi centotrentaquattro <sup>(2)</sup>. Le leggi di revisione sono state quindici ed hanno inciso su ventotto articoli (a parte i cinque abrogati), in alcuni casi più volte <sup>(3)</sup>. Le prime leggi di revisione furono approvate nel 1963, quindici anni dopo; una nel 1967; quattro in due anni fra il 1989 e il 1993; altre cinque fra il 1999 e il 2001; infine, altre tre nel 2003, 2007 e 2012. Circa un quarto del testo, dunque, non è più quello. A veder meglio, meno del sei per cento della prima parte ha conosciuto modifiche; oltre il trentacinque per cento della seconda parte. Il grosso delle modifiche, quantitativamente parlando, ha riguardato il titolo V, integralmente cambiato a seguito delle due revisioni del 1999 e del 2001.

Gli atti parlamentari, con la sola parziale eccezione della prima legislatura (1948-1953), documentano una costante attività di iniziativa in materia di revisione costituzionale: quasi esclusivamente puntuale nelle prime cinque legislature (fino a metà anni Settanta), via via più ampia e organica in seguito, in particolare a partire dalla IX legislatura (1983-1987) <sup>(4)</sup>: essa cresce esponenzialmente dalla XI (1992-1994), per raggiungere un picco nella XIII (1996-2001), con un totale di cinquecentosessantaquattro progetti fra Camera e Senato. Numerosi i progetti di revisione promossi dal governo, a partire da quelli in materia di bicameralismo della II e III legislatura (nel 1957 e nel 1958), sfociati nella revisione del 1963. Si registra poi come un vuoto dopo la IV legislatura (1963-1968), fino in pratica alla XIII (1996-2001): da

---

<sup>(1)</sup> Riporto questi dati perché credo debbano apparire stupefacenti se raffrontati alle prassi più recenti in voga in Parlamento (e non certo solo nella XVII legislatura).

<sup>(2)</sup> Gli articoli 115, 124, 128, 129, 130 furono stati abrogati dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>(3)</sup> Sono stati modificati due volte gli artt. 56, 117, 119, 123, 135. È stato modificato due volte l'art. 57.

<sup>(4)</sup> Va tenuto presente che, fino a quando non furono disciplinati i referendum previsti in Costituzione, le leggi costituzionali e di revisione costituzionale richiesero il *quorum* altissimo dei due terzi previsto dall'art. 138, comma 2.

allora (fino al 2014) si contano trentasei progetti costituzionali di iniziativa governativa <sup>(5)</sup>. Questi dati meramente quantitativi, naturalmente, nulla dicono in ordine alla qualità delle revisioni proposte. Ma restano significativi.

Vi sono però dati più sintomatici, i quali riguardano la progettazione di revisioni costituzionali di particolare ambizione, presenti a livello parlamentare — senza soluzione di continuità — a partire dal 1982, cioè da trentatré anni: il censimento delle commissioni parlamentari <sup>(6)</sup>, dei documenti parlamentari di indirizzo e dei solenni dibattiti — dagli anni Ottanta spesso contestuali in entrambi i rami del Parlamento <sup>(7)</sup>, dei procedimenti legislativi concretamente avviati, di quelli conclusi con l'approvazione almeno in commissione oppure in aula o, addirittura — in un caso, da parte di entrambe le Camere <sup>(8)</sup>; nonché il censimento dei numerosi comitati governativi con funzione istruttoria interna <sup>(9)</sup>, l'elenco dei ministri senza portafogli espressa-

---

<sup>(5)</sup> Per la precisione: quattro fra 1996 e 2001; dodici fra 2001 e 2006; sei fra 2006 e 2008; sette fra 2008 e 2013 e altrettanti nei primi due anni della XVII legislatura, dal 2013 ad oggi. Ringrazio per i dati relativi alle prime cinque legislature Stefano Tabacchi della Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>(6)</sup> I *Comitati di studio* istituiti alla fine della VIII leg., presieduti dal deputato Roland Riz e dal senatore Francesco Paolo Bonifacio; la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* istituita nella IX legislatura, presidente Aldo Bozzi (1983-1985); la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* istituita nella XI legislatura, presidenti prima Ciriaco De Mita, poi Nilde Iotti (1992-1994); la *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, istituita nella XIII legislatura, presieduta da Massimo D'Alema (1997-1998).

<sup>(7)</sup> In vista dell'istituzione delle tre bicamerali; in vista dell'approvazione di leggi costituzionali per il procedimento in deroga rispetto all'art. 138 Cost. (nella XI legislatura, 1993, nella XIII, 1997 e nella XVII, 2013); nella X legislatura (18-19 maggio 1988); nella XII (2-3 agosto 1995); nella XVI (24 marzo 2009 alla Camera e 2 dicembre 2009 al Senato); nella XVII (29 maggio 2013).

<sup>(8)</sup> L'*iter* della miniriforma del bicameralismo (II e III legislatura, 1957-1963); l'*iter* per una nuova revisione del bicameralismo nella X legislatura (progetto Elia-Labriola, 1989-1991); l'approvazione parlamentare del progetto di revisione presentato dal governo Berlusconi II nella XIV legislatura (2005), poi bocciato dal referendum del 26 giugno 2006; l'approvazione in commissione alla Camera del c.d. progetto Violante, dal nome del presidente della Commissione affari costituzionali nella XV legislatura (2007); l'approvazione da parte del Senato della bozza di revisione del bicameralismo e della forma di governo nella XVI legislatura (2012); l'*iter* in corso del progetto presentato dal governo Renzi nella XVII legislatura.

<sup>(9)</sup> A partire dal Comitato Speroni del I governo Berlusconi nel 1994; poi la Commissione Maccanico nel governo Prodi I (1996-1998); il Comitato Bossi-Brigandì del governo Berlusconi II (2002-2004); la Commissione sulla legislazione elettorale del

mente delegati a seguire la materia di cui qui trattiamo, le riforme istituzionali <sup>(10)</sup>, i documenti e le relazioni da questi prodotte (si veda la *Bibliografia*): per non parlare dei discorsi programmatici in occasione della presentazione alle Camere di innumerevoli governi variamente impegnati a promuovere, sostenere, affiancare progetti di riforme istituzionali (dal c.d. «decalogo» di Giovanni Spadolini nel 1982 al discorso in Senato di Matteo Renzi nel 2014).

Quanto in particolare ai ministri per le riforme, se nel primo governo Segni (1955) si registrò la presenza di un ministro delegato alla riforma della pubblica amministrazione e, significativamente, *all'attuazione della Costituzione* (Guido Gonella), dalla X legislatura ad oggi (1987-2015), per ben ventotto anni, su diciannove governi, un ministro *ad hoc* è mancato solo nei governi Goria, Amato I, Prodi I e Monti. Tutti gli altri hanno avuto un ministro ai problemi istituzionali o alle riforme istituzionali o alle riforme elettorali e istituzionali o alle riforme istituzionali e alla devoluzione o ai rapporti col Parlamento e alle riforme istituzionali o alle riforme per il federalismo o alle riforme costituzionali. Spesso si è trattato di personalità di rilievo politico ed anche accademico <sup>(11)</sup>. La stessa organizzazione della Presidenza del Consiglio ha rispecchiato l'esigenza di seguire la materia delle riforme, istituendo, a partire dal 1994, un apposito dipartimento <sup>(12)</sup>.

Inoltre, l'opportunità di prendere in seria considerazione modificazioni costituzionali e vere e proprie riforme istituzionali è stata segnalata da quattro messaggi alle Camere ex art. 87 Cost. di altrettanti

---

governo Prodi II (2006-2007); la Commissione per le riforme costituzionali presieduta dal ministro Gaetano Quagliariello istituita dal governo Letta (2013).

<sup>(10)</sup> Per «riforme istituzionali» intendo stipulativamente quelle innovazioni ordinarie attinenti all'esercizio della funzione di indirizzo politico ovvero alla forma di governo o ancora, lasciando il linguaggio dei costituzionalisti, intese ad incidere in misura significativa sul modo come una comunità politica organizzata decide valori da tutelare, principi da difendere, interessi da perseguire; in altre parole come governa sé stessa: il sistema delle decisioni collettive. L'espressione include le revisioni costituzionali attinenti ai titoli I, II e III della parte seconda della Costituzione, ma anche la legislazione elettorale e il resto di quella ordinaria, comunque suscettibile di incidere su quel sistema. Ciò coincide, del resto, con l'uso che se ne fa nel linguaggio corrente.

<sup>(11)</sup> Fra le prime: Antonio Maccanico, Mino Martinazzoli, Umberto Bossi; fra le seconde: Leopoldo Elia, Giovanni Motzo, Giuliano Amato, Gaetano Quagliariello.

<sup>(12)</sup> Sul ministro per le riforme istituzionali e sul dipartimento si veda *Le attribuzioni del Ministro per le riforme istituzionali: fondamenti e linee evolutive, Il Dipartimento per le riforme istituzionali*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1995.

presidenti della Repubblica, nonché da altri atti presidenziali di grande significato (né ci riferisce qui alla litania di esternazioni informali in materia per censire le quali occorrerebbe un'enciclopedia): a parte il messaggio del Presidente Segni, limitato alla questione della non rieleggibilità del presidente (IV legislatura, 17 settembre 1963), ricordo quello del Presidente Leone (VI, 15 ottobre 1975), quello celebre del Presidente Cossiga (X, 26 giugno 1991), del quale si parlerà più avanti, quello del Presidente Scalfaro (XIII, 18 settembre 1996). E, infine, si devono richiamare i ripetuti, via via più pressanti inviti del Presidente Napolitano, divenuti dopo la rielezione (XVII legislatura, 20 aprile 2013) pungolo incessante: prima ancora che se ne profilasse un nuovo mandato, egli aveva istituito un gruppo di lavoro che, come avrebbe poi fatto con maggiore compiutezza ed approfondimento la Commissione Quagliariello, certificasse, si può dire, lo stato dell'arte «tecnico» in materia di riforme <sup>(13)</sup>; successivamente pronunciò un discorso di insediamento che — oltre venti anni dopo il messaggio di Cossiga — è stata l'incitazione più sferzante diretta da un Presidente alla classe politica parlamentare perché si decidesse a varare in tempi brevi un incisivo adeguamento del sistema politico istituzionale, considerato, a questo punto, condizione necessaria per qualsiasi tentativo di ripresa di un paese in crisi.

I fatti e dati riportati stanno a indicare che — nonostante ricostruzioni prevalenti (in parte fondate) secondo le quali, almeno fino all'istituzione delle regioni ordinarie (1968-1971), le questioni istituzionali in Italia girarono intorno all'attuazione della Costituzione e non la sua riforma, di riforme istituzionali (e dalla II legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque senza soluzione di continuità: quasi come se la consapevolezza d'un lavoro in parte difettoso, in parte incompiuto non fosse mai mancata.

Ne dovette essere pienamente consapevole, per primo, Meuccio Ruini, il quale in quel discorso del 22 dicembre 1947, da un lato espresse la certezza che la Costituzione sarebbe durata a lungo («[...] forse non finirà mai»), dall'altro aggiunse che essa si sarebbe andata completando e adattando alle esigenze dell'esperienza; ed evidenziò

---

<sup>(13)</sup> Il gruppo di lavoro, composto da un accademico (Valerio Onida) e da tre esperti (uno a sua volta accademico) politicamente impegnati (Mario Mauro, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante), in tacita rappresentanza delle forze parlamentari maggiori, tranne il Movimento 5 Stelle, consegnò una relazione il 12 aprile 2013.

come un grande pregio che la sua voluta rigidità fosse temperata da un processo di revisione «che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità [...]», per cui vi era modo «di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento». Addirittura Ruini dette una valutazione complessiva dell'opera costituente tutt'altro che trionfalistica: gli pareva, disse, che se la prima parte della Costituzione era da considerare un successo, la seconda parte avesse «presentato gravi difficoltà [...]». E aggiunse: «non abbiamo risolto tutti i problemi istituzionali. Ad esempio, per la composizione delle due Camere e il loro sistema elettorale, rimesso del resto alla legge ordinaria [...]». Insomma, alla soddisfazione per l'esito conseguito, si unì l'esplicita indicazione di ciò che nella Costituzione appariva già allora mal riuscito; da cui l'implicito auspicio di successive riforme che ponessero rimedio. A nessuno venne in mente che Ruini stesse delegittimando la nuova carta <sup>(14)</sup>.

Questo articolo cerca di offrire una sintetica ricostruzione dei numerosi tentativi di innovare l'ordinamento della Repubblica quale disciplinato dalla parte seconda della Costituzione. Esso è frutto di una ricerca che copre quasi settant'anni e deve misurarsi con l'esigenza di documentare, ordinare, classificare e ricostruire uno sforzo riformistico tuttora in larga parte incompiuto.

Non si vuole qui coprire tutto ciò che ha riguardato modifiche alla Costituzione intesa come testo scritto formalizzato né al tempo stesso limitarsi ad esse. Quando si parla di «riforme istituzionali», ci si riferisce qui alla parte seconda della Costituzione con particolare riferimento a ciò che concerne il funzionamento del sistema politico istituzionale, cioè la forma di governo intesa in senso stretto come sistema delle decisioni collettive. Quindi «non tutta» la Costituzione, ma neppure «solo» la Costituzione: dal momento che il sistema politico istituzionale, tanto più nel quadro di una forma di governo parlamentare, è fortemente influenzato dalle modalità di funzionamento del sistema politico e del sistema partitico, il che rimanda alla legislazione ordinaria in materia elettorale, inclusa quella c.d. di contorno (a partire dalle norme sul finanziamento dei partiti e sulla disciplina di

---

<sup>(14)</sup> In effetti, pochi anni dopo, avrebbe pubblicato M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma*, Milano, Giuffrè, 1952.

essi). Si intendono, dunque, le riforme istituzionali come quelle che riguardano il funzionamento delle istituzioni politiche <sup>(15)</sup>.

Ciò tocca una questione di fondo, aperta in Italia da gran tempo, una questione che è prima di tutto di cultura politica: come assicurare quella funzione di riconduzione ad unità di ciò che, in qualsiasi società, è necessariamente diviso (valori, interessi). Tale questione si presenta ovunque, ma in Italia più accentuatamente, per ragioni legate a quella arretratezza socioculturale complessiva di cui scrisse trent'anni fa Carlo Tullio Altan <sup>(16)</sup>. Ma su questo dopo.

D'altra parte, fare la storia delle riforme istituzionali intese nel senso che ho appena indicato, significa misurarsi con una mole di materiali dapprima relativamente modesta (fino agli anni Settanta del secolo scorso), poi divenuta imponente, a testimonianza di uno sforzo collettivo più ampio ed esteso di quanto generalmente non si pensi: esso da un lato può apparire sproporzionato rispetto ai risultati conseguiti, dall'altro costituisce, nei suoi contenuti, la riprova delle innumerevoli, radicate, coriacee resistenze che hanno incontrato sin dall'inizio e poi sempre di nuovo i fautori di un adeguamento incisivo del sistema politico istituzionale. In ogni caso, dall'una e dall'altra parte, siamo di fronte a una quantità di documenti e di analisi difficile da padroneggiare e di cui è possibile dar conto, in questa sede, solo in parte, senza poter evitare selezioni inevitabilmente soggettive.

L'oggetto della ricerca impone, inoltre, un approccio multidisciplinare (storico, politologico, giuridico, di sociologia della comunicazione): esso va al di là delle capacità di un singolo studioso, e in ogni caso dell'autore di questo articolo. Ci si propone pertanto di offrire qui una specie di *summula*, di cronaca sintetica, accompagnata da qualche ambizione ricostruttiva generale, destinata — eventualmente — a trasformarsi in un progetto di studio di più lungo periodo, che coinvolga altri studiosi <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Ovvero la forma di governo «intesa come insieme delle regole strutturali e procedurali che determinano la posizione correlativa dei soggetti politici nella 'macchina istituzionale'», si veda G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, XVII, n. 1, 1986, 166.

<sup>(16)</sup> C. TULLIO ALTAN, *La nostra Italia*, Milano, Feltrinelli, 1986.

<sup>(17)</sup> Alcuni autori si sono cimentati in tentativi di ricostruire la vicenda delle riforme istituzionali. Lasciando da parte le ricostruzioni per cenni, premessa di lavori con finalità diverse, il saggio più ambizioso e denso resta G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, 261 ss.: risale a molti anni fa, e coglie i primi trent'anni del dibattito sulle riforme, per i quali resta insostituibile. Si segnalano, in

Lo sforzo metodologico è stato quello di procedere su più piani, tenendo conto di una pluralità di elementi. Per ogni fase storica individuata, si cerca di offrire innanzitutto un inquadramento iniziale di contesto del periodo sotto il profilo principalmente storico-politico (A); poi una selezione delle vicende istituzionalmente rilevanti: principalmente relative al tema riforme istituzionali, tenendo conto innanzitutto degli atti degli organi costituzionali, distinguendo fra semplici iniziative rimaste allo stato di progetto e innovazioni ordinamentali effettivamente varate (B); in parallelo si cercherà di illustrare via via lo stato dell'arte della discussione partendo dai contributi del mondo accademico e dalle tematiche più significative emergenti (C); infine, di dare conto delle varie iniziative avviate, non sempre e non solo provenienti dalle istituzioni e dai partiti (D). Tutto ciò si trova anche presentato in sintesi, anno dopo anno, nella tabella allegata <sup>(18)</sup>, la quale consente di cogliere a colpo d'occhio l'evoluzione della tematica.

---

ordine di pubblicazione, i lavori di P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986; F. TERESI, *La strategia delle riforme: le riforme istituzionali in Italia fra governabilità, partecipazione e trasparenza: materiali di studio*<sup>6</sup>, Torino, Giappichelli, 1998 [prima ed. 1986]; C. FUSARO, *Riforme istituzionali, forme di governo e sistema politico istituzionale. Il decennio di preparazione*, Firenze-Roma, 1990 [ed. provv. 1988] e *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993; S. CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1992, 879 ss.; S. TROILO, *La ricerca della governabilità: la forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, Cedam, 1996; M. PROSPERO, *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture ed attori della riforma costituzionale*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Leo e G. Pitruzzella, Bologna, il Mulino, 1999, 239-295; E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000; V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari ed di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di B. Craxi del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di M. Renzi del febbraio 2014*, in *federalismi.it*, n. 5, 5 marzo 2014, nonché alcuni lavori giornalistici ben documentati: A. SENSINI, *Prima o seconda Repubblica? colloquio con A. Bozzi e G. Miglio*, Napoli, Esi, 1986 e *Presidente o cancelliere? Viaggio ragionato nel labirinto delle riforme istituzionali*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992; S. MESSINA, *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1992; A. CARIOTI, *Breve storia del presidenzialismo in Italia (1946-1992)*, con documenti, Milano, Società Aperta, 1997.

<sup>(18)</sup> Mancano invece, salve alcune eccezioni, riferimenti alla stampa quotidiana. Essi sarebbero indispensabili per comprendere il seguito che nell'opinione pubblica informata ha avuto la tematica, specie in anni lontani da noi: ed anche per cogliere l'andamento e il senso delle dispute fra le forze politiche in materia. È il tipo di approfondimento sistematico che una vera ricerca interdisciplinare volta a ricostruire la storia delle riforme istituzionali dovrebbe tentare. Altra ricerca utile sarebbe una sistematica verifica del contenuto di tutte le principali riviste scientifiche dal 1948 ad

In questo modo si vorrebbe documentare l'evoluzione politico-culturale della discussione sulla materia considerata: un'evoluzione, anticipo una conclusione scontata (ma forse non per tutti), considerevole, la quale da sola basterebbe a contraddire la abusata polemica intorno all'inutilità (quando non la dannosità) del continuare a parlare di riforme: polemica che trascura del tutto non solo il mutamento registratosi in quella che può considerarsi l'opinione condivisa sul funzionamento effettivo delle istituzioni politiche, ma, con essa, la capacità del discorso riformatore sulle istituzioni politiche di promuovere una progressiva maturazione della comunità politica, senza della quale nessun tentativo meramente legislativo di mutare i comportamenti degli attori politico-istituzionali (a partire dall'elettore, beninteso), ancorché di rango costituzionale, è destinato ad avere successo.

Parlare di riforme, promuovere iniziative politiche, tanto più a livello istituzionale, di riforma, darsi battaglia sulle riforme, perseguire tentativi, ancorché senza esito, non è sforzo inutile: così facendo, viceversa, si concorre all'evoluzione della cultura politica condivisa, necessaria premessa perché il mutamento non solo possa avviarsi, ma una volta avviato non venga poi rifiutato come un corpo estraneo, ignorato oppure eluso nelle forme più diverse (di ciò la vicenda italiana fornisce numerose riprove). Si concorre inoltre a fornire la base di legittimazione (appunto: anche culturale), per l'introduzione effettiva di cambiamenti, una legittimazione culturale, spesso trascurata, e invece tanto più necessaria quanto più incisivi si vogliono quei cambiamenti.

Guardare diacronicamente alle trasformazioni del sistema politico istituzionale italiano permette anche di cogliere le novità via via affermatesi e quello che mutuando un'espressione del linguaggio vetero-marxista potremmo chiamare il «livello» (s'intende per definizione più alto e diverso) raggiunto dalla discussione sulle riforme, dalla lotta per le riforme ovvero — il che è lo stesso — dalla resistenza contro le riforme.

Nel paragrafo conclusivo si cercherà infine di formulare alcune valutazioni di sintesi: cercando di cogliere le principali costanti e le variabili più significative del discorso sulle riforme istituzionali; mettendo in rilievo le straordinarie linee di continuità che l'hanno carat-

---

oggi, onde non ricorrere a fonti secondarie: lavoro iniziato per questo articolo, ma da completare, come testimonia la bibliografia.

terizzato; sfatando una serie di miti e di luoghi comuni che si sono andati stratificando nel tempo, troppo spesso oggetto di acritica ripetizione. Tutto ciò con l'ambizione non nascosta di concorrere a collocare in un contesto più ampio e meno contingente i più recenti tentativi di riforma che segnano la XVII legislatura: una legislatura nata morta che invece potrebbe essere avviata a produrre una parte almeno delle riforme di cui qui si parla.

2. La Costituente, nell'approvare la nuova carta non aveva potuto non lasciare in eredità il compito di dare attuazione con leggi costituzionali ed ordinarie a tutta una serie di istituti da essa previsti per la prima volta. Era dunque scontato che l'ordinamento voluto dai padri costituenti si sarebbe andato completando solo negli anni successivi e che questa vera e propria impresa di ingegneria legislativa avrebbe occupato molti anni, al di là delle scadenze ottimisticamente fissate nelle disposizioni transitorie. Ciò avrebbe comportato che il nostro era destinato ad essere un ordinamento costituzionale in progressiva e permanente trasformazione: ancor più di quanto non accada, in realtà, per qualsiasi ordinamento.

Anche per questo mi pare utile riproporre, per questo paragrafo, una periodizzazione che è quasi scontata: perché se è vero che non proprio tutti gli adempimenti attuativi possano considerarsi esauriti con l'avvio degli anni Settanta (basti pensare alla legge sulla presidenza del Consiglio che si sarebbe fatta attendere fino al 1988), e se — per definizione — principi e norme fondamentali sono per loro stessa natura destinate a non trovare mai attuazione altro che limitata e provvisoria, è altrettanto vero che, con l'istituzione delle regioni ordinarie e la disciplina dei referendum (dopo l'istituzione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura), l'ordinamento della Costituzione del 1948 poteva considerarsi completato, almeno con riferimento agli istituti che lo dovevano caratterizzare. In questo quadro, ritengo utile suddividere il periodo in due fasi: fino alla revoca della formula elettorale del 1953, dopo di essa <sup>(19)</sup>.

2.1. L'entrata in vigore della Costituzione vide un contesto caratterizzato sul piano internazionale dall'ormai avviata Guerra fredda e dalla anticipata applicazione, sin dal giugno 1947, di quella che anni

---

<sup>(19)</sup> Così già G. FLORIDIA, *Il dibattito*, cit., 264-266, anche se anticipa il momento in cui considera attuata la Costituzione.

dopo Leopoldo Elia avrebbe chiamata *conventio ad excludendum*, cioè l'indisponibilità dei partiti filo-occidentali di collaborare con il Partito comunista (e per una certa fase coi socialisti finché ne furono stretti alleati) al governo del paese. Questa scelta, di De Gasperi, e di tutta la Democrazia cristiana, fu ampiamente premiata dagli elettori il 18 aprile 1948 al momento di eleggere le Camere della I legislatura: esse videro la netta vittoria della Dc sul Fronte popolare (comunisti e socialisti alleati) e consolidarono il «primo sistema partitico italiano», destinato a perpetuarsi fino al 1994 <sup>(20)</sup>.

Delle critiche del relatore stesso della *Commissione per la Costituzione* alla seconda parte della Costituzione e al bicameralismo che era stato delineato, s'è detto. Non sorprende che già in sede di approvazione della legge elettorale per il nuovo Senato, proposta dal governo, si avviò la strategia delle maggiori forze politiche volta a sopprimere le possibili residue differenziazioni fra le due Camere: la legge 8 febbraio 1948, n. 29, provvide ad archiviare l'indirizzo votato in precedenza di un'elezione «col sistema del collegio uninominale» (maggioritario) e dette vita a un sistema proporzionale, pur con candidati presentati individualmente collegio per collegio, ma collegati su base partitica, con riparto regionale dei seggi senza recupero nazionale dei resti (perciò a vantaggio dei partiti maggiori). Successivamente, mentre si attendeva a revisionare la Costituzione, si sarebbe provveduto ad abolire, *de facto*, con la collaborazione dei presidenti della Repubblica Einaudi e Gronchi, la diversa durata del Senato (rispetto alla Camera), scelta «ratificata» poi dalla legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2. Che in materia di bicameralismo è un po' come se l'opera costituente non si fosse mai interrotta, è confermato dall'istituzione, per decisione del presidente del Senato De Nicola, già nel 1948, di un *Comitato di studio sulla modifica della composizione del Senato*, composto da rappresentanti di tutti i gruppi. La questione allora più avvertita era quella di accrescere rispetto alla Camera il numero di senatori elettivi e salvare quanti più possibile di quelli di

---

<sup>(20)</sup> La Dc conquistò trecentocinque seggi su cinquecentosettantaquattro alla Camera contro centottantatre di Pci e Psi; i suoi alleati dell'epoca (socialdemocratici, repubblicani e liberali) ebbero sessantuno seggi; le opposizioni di destra venti. Al Senato la Dc conquistò centotrentuno seggi su duecentotrentasette elettivi (in base alla I disposizione transitoria il Senato aveva anche centosei componenti di diritto).

diritto: l'idea di aumentare il personale parlamentare dei partiti non suscitava preoccupazioni <sup>(21)</sup>.

Sul piano più immediato della forma di governo, la prima legislatura fu caratterizzata nella sua seconda parte dall'iniziativa di modificare la legge elettorale per la Camera introducendo un premio di maggioranza, il che avvenne fra polemiche violentissime e le prime forme di ostruzionismo con il varo della legge 31 marzo 1953, n. 148, a pochi mesi dalle elezioni <sup>(22)</sup>. È una vicenda arcinota sulla quale è stato scritto molto <sup>(23)</sup>, ed effettivamente merita l'attenzione che le è stata riservata. Si trattò infatti del tentativo, da parte della Dc degasperiana, vinte le elezioni del 1948, di affrontare quella debolezza del circuito maggioranza-governo di cui la classe dirigente dell'epoca mostrò essere del tutto consapevole: non si era trattato, del resto, di distrazione ma di una strategia voluta a scopo di reciproca tutela da parte di forze politiche ciascuna delle quali temeva le conseguenze del successo elettorale dell'altra. È questo un altro dei moduli ricostruttivi classici delle vicende di cui parliamo: la debolezza strutturale di una forma di governo parlamentare non sorretta da appropriati meccanismi di razionalizzazione, nonostante le intenzioni manifestate nella Sottocommissione competente con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi nel 1946 <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Il Comitato propose la nomina di settantacinque senatori sulla base dell'anzianità parlamentare: non ebbe seguito perché si ritenne che ciò avrebbe alterato la proporzionalità politica.

<sup>(22)</sup> Si noti che pochi giorni prima erano state pubblicate le fondamentali legge cost. 11 marzo 1953, n. 1 (norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) e legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale); ancor prima la legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (norme sui giudizi di legittimità costituzionale) che istituì il procedimento in via incidentale che in Costituzione non c'era.

<sup>(23)</sup> Si veda C. RODOTÀ, *Storia della legge truffa*, Roma, Ed. Associate, 1992; M.S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003. Documenti cruciali in P.L. BALLINI, *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica. Appunti e documenti*, in Alcide De Gasperi. *L'uomo della ricostruzione*, a cura di W.E. Crivellin, Roma, Alberto Gaffi editore, 2005, 33 ss.

<sup>(24)</sup> «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare *da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*», II Sottocommissione, 4 settembre 1946 (corsivo dell'autore).

Che tale ricostruzione sia attendibile è confermato da quanto emerge dal colloquio fra Leopoldo Elia e Pietro Scoppola da un parte e Giuseppe Dossetti e Giuseppe Lazzati dall'altro (19 novembre 1984), pubblicato vent'anni dopo <sup>(25)</sup>. Diceva Dossetti: «[...] i principi [della Costituzione ndA] vanno bene, ma invece noi non abbiamo operato nella parte strutturale, che è stata quella che è stata, e di cui vedevamo l'insufficienza e i problemi [...]». Cosa non andava bene? «Sì il bicameralismo, un garantismo eccessivo, perché ancora si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Pci [...] Quella che concretamente era la preoccupazione maggiore di De Gasperi era il fatto che il Pci potesse divenire maggioranza. Il carattere eccessivamente garantista della Costituzione è nato lì [...]» <sup>(26)</sup>. Ma se questo è il Dossetti di trentasei anni dopo la Costituente, ancora più rivelatore è il Dossetti del 1951: nella sua relazione al Convegno nazionale di studi dell'Unione dei giuristi cattolici <sup>(27)</sup>. In quella sede, prima di tutto egli offre una ricostruzione critica generale degli ordinamenti democratici della prima metà del secolo che sarebbe utile far leggere a molti contemporanei, incentrata come fu sulla necessaria trasformazione del ruolo delle assemblee rappresentative (definiva superato il monopolio legislativo dei parlamenti e anche il bicameralismo «integrale»), mostrava piena consapevolezza della necessità di un'azione di governo incisiva e rapida; poi, venendo al caso italiano, parlava di «crisi [...] del sistema costituzionale perché questo sistema [...] è stato strutturalmente predisposto sulla premessa di un contrappeso reciproco di poteri e quindi di un funzionamento complesso, lento e raro, sì come quello di uno stato che non avesse da compiere che pochi e infrequenti atti sia normativi che esecutivi, perché non tenuto ad adempiere un'azione di mediazione delle forze sociali [...], e tanto meno... un'azione continua di *reformatio*, di propulsione del corpo sociale [...]». Nelle sue conclusioni Dossetti auspicava espressamente un governo rafforzato <sup>(28)</sup>.

Non c'è da sorprendersi, allora, che chi guidava all'epoca la Dc e

---

<sup>(25)</sup> L. ELIA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati: intervista di L. Elia e P. Scoppola*, Bologna, il Mulino, 2003.

<sup>(26)</sup> L. ELIA (a cura di), *A colloquio*, cit., 62 e 63.

<sup>(27)</sup> Meritoriamente riproposta in E. BALBONI (a cura di), «*Non abbiate paura dello Stato*», Milano, Vita e pensiero, 2014.

<sup>(28)</sup> Anche se certamente quel Dossetti esibiva un piglio «giacobino»: del resto mai fu, né intese essere un liberale, del resto. Si veda G. DOSSETTI, *Funzioni ed ordinamento dello stato*, relazione al III Convegno nazionale di studio UGCI 12 novembre 1951, in «*Non abbiate paura dello Stato*», a cura di E. Balboni, cit., 32.

il governo <sup>(29)</sup>, si ponesse il problema di consolidare il circuito corpo elettorale-Parlamento-governo. Non potendosi seriamente pensare di farlo per via di revisione costituzionale (tanto meno prima di attuare l'art. 138), si recuperò l'idea, che era in realtà emersa già negli anni della costituente <sup>(30)</sup>, di incidere sulla forma di governo per via elettorale: una strategia destinata, dopo una parentesi trentennale, a tornare in auge nei primi anni Ottanta per essere, infine, adottata negli anni Novanta e, a livello nazionale, negli anni dopo il 2005. Certamente, com'è stato rilevato <sup>(31)</sup>, c'era pure l'obiettivo di difendere l'autonomia politica della Dc dalle interferenze vaticane e dei Comitati civici di Luigi Gedda che la volevano alleata della destra estrema. In questo senso quella incisiva modificazione della legge elettorale (limitata alla Camera) avrebbe dovuto servire in più direzioni, pur nel quadro di una unica nitida strategia politico istituzionale. Le resistenze che sollevò, non solo nell'opposizione, danno il senso della posta in gioco: non tanto governo di coalizione contro governo di un solo partito, quanto governo di coalizione con un partito egemone contro governo di coalizione sottoposto a continua minaccia da parte degli alleati minori decisi a far pesare il proprio potere di coalizione marginalmente decisivo. L'entità del premio, che avrebbe garantito il sessantacinque per cento dei seggi, concorse a suscitare reazioni negative fra alcuni alleati e nel mondo accademico (Piero Calamandrei e Arturo Carlo Jemolo furono fra i critici), come pure le critiche di successive analisi <sup>(32)</sup>: anche se il Senato, parimenti necessario ai fini di una revisione, restava fuori dal meccanismo premiale.

---

<sup>(29)</sup> Ma non la segreteria del partito, affidata a Piccioni, Cappi, Taviani e, più a lungo, a Guido Gonella; aspetto istituzionalmente rilevante: solo Fanfani e De Mita, nella Dc, sarebbero stati in grado di assicurare questa virtuosa unione personale, propria delle forme di governo parlamentari, e per pochi mesi. Ancor oggi (2014 e successivi) si discute l'opportunità che segretario (cioè *leader*) del Partito democratico e Presidente del Consiglio siano la stessa persona.

<sup>(30)</sup> L'idea di un premio in seggi alla lista più votata era stata avanzata già da Giacomo Matteotti dopo le elezioni del 1919 su *Critica sociale*, ma con riferimento alle amministrative: proponeva che alla lista vincente andassero i due terzi dei seggi, si veda G. MATTEOTTI, *La proporzionale nelle elezioni amministrative*, in *Critica sociale*, 1920, ora in [www.criticasociale.net](http://www.criticasociale.net); venne ripresa dall'*Avanti!* del 21 agosto 1945 con riferimento alle elezioni politiche.

<sup>(31)</sup> P.L. BALLINI, *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica*, cit., 50.

<sup>(32)</sup> Floridia avrebbe parlato di tentativo della Dc di spostare il sistema di contrappesi garantistici (e le parole di Dossetti inducono a riconoscere che fu così, al

Fu in quel contesto che gli oppositori della legge, bollata - pare dal deputato comunista Giancarlo Pajetta - come «legge truffa»<sup>(33)</sup>, trovarono nel costituzionalista Carlo Lavagna il primo, allora quasi isolato, teorico della tesi secondo la quale la Costituzione, pur avendo il costituente espressamente escluso la costituzionalizzazione di qualsiasi formula elettorale, avendo tuttavia compiuto (secondo l'autore) la scelta di una democrazia «proiettiva», avrebbe conseguentemente imposto sistemi elettorali tali da non limitare *a priori* la rappresentanza di tutti i partiti, il rispetto dell'identità di valenze («in uscita») dei voti individuali e dunque che il sistema elettorale non potesse che essere quello proporzionale: certo variabile, ma con divieto di correttivi o altri accorgimenti che ne infirmassero le caratteristiche base<sup>(34)</sup>. Senza grande seguito per decenni, le tesi di Lavagna sarebbero state riscoperte quarant'anni dopo, a partire dalle riforme del 1993 e, soprattutto, dopo l'introduzione della nuova legislazione con premio del 2005: in ultimo fatte parzialmente proprie dalla sentenza della Corte cost. n. 1 del 2014.

2.2. Quel premio non scattò per pochi voti (55.718 con un numero eccezionalmente elevato di voti dichiarati non validi, quasi il cinque per cento del totale, con meno del due per cento di bianche), ma la sconfitta politica segnò il tramonto della *leadership* di De Gasperi. Il suo tentativo di formare un nuovo governo fallì: non ottenne la fiducia. De Gasperi tornò segretario Dc per meno di un anno, ma la strategia politico istituzionale che aveva perseguito, quella appunto fondata sulla ricerca di forme strutturali di rafforzamento di una forma di governo parlamentare di riconosciuta debolezza<sup>(35)</sup>, venne abbandonata per non essere recuperata che trent'anni dopo. De

---

netto di qualsiasi connotazione negativa) e — addirittura — di tentativo di «destabilizzare gli equilibri costituzionali» (G. FLORIDIA, *Il dibattito*, cit., 265).

<sup>(33)</sup> Lo slogan, geniale, anche se forse ripreso dall'espressione francese *lois scélérates* usata per una simile legge elettorale nella IV e ancor prima a fine Ottocento per le leggi contro gli anarchici, avrebbe finito con l'appioppare a quella legge un'etichetta, che valeva da sé una condanna.

<sup>(34)</sup> Queste le conclusioni della prolusione del 29 novembre 1952 nell'università di Macerata, pubblicata proprio su questa rivista: C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss.

<sup>(35)</sup> Avrebbe detto Leopoldo Elia cinquanta anni dopo: «la legge elettorale del 1953 [...] voleva rimediare alle omissioni del Costituente, alla carenza di norme stabilizzatrici e integratrici di efficienza della forma di governo» (in *Politica e diritto costituzionale: il ruolo dei costituzionalisti*, in *Riv. dir. cost.*, Torino, Giappichelli, 2004,

Gasperi era caduto vittima — in qualche modo — delle sue prudenze e dei suoi timori di presa del potere da parte dei socialcomunisti nella fase costituente.

Si dovette prendere atto dell'irreformabilità temporanea della forma di governo parlamentare, e acconciarsi a trovare il modo di farla funzionare così com'era. Non restava che perseguire la strategia alternativa: quella tutta politica fondata su un'evoluzione progressiva dei rapporti fra i partiti, e in particolare sul cosiddetto allargamento della base democratica del governo del Paese (necessariamente a sinistra), coerente, del resto, con la natura di democrazia bloccata, senza alternativa, che il sistema politico-istituzionale aveva assunto col consenso degli elettori, in quel contesto di Guerra fredda che in forme diverse sarebbe durato circa quarant'anni.

Il premio di maggioranza fu abrogato (legge 31 luglio 1954, n. 615) e gli anni seguenti avrebbero visto la progressiva estensione della formula proporzionale a tutti i livelli di governo dai comuni sopra i cinque mila abitanti all'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo <sup>(36)</sup>. Si badi bene: il ritorno alla proporzionale quasi integrale ed anzi la sua estensione era, a quel punto, strettamente funzionale a una precisa strategia politica basata sullo sviluppo di nuovi rapporti di coalizione; inoltre, si agevolò, in quel modo, la presenza diffusa anche delle piccole formazioni politiche sul territorio. La frammentazione ovvero la proliferazione partitica ne fu tuttavia incentivata; i partiti c.d. minori videro accresciuto il loro potere di contrattazione. Gli effetti di lungo periodo sulla stabilità dei governi e sulla continuità dell'azione di governo (pur nella sostanziale continuità di classe politica dirigente, in pratica fino al 1994) si sarebbero visti e sono noti a tutti: quarantasette governi diversi in quarantasei anni, dal 1948 al 1994; e ben ventisei in ventitre, dal 1953 al 1976, una delle fasi di maggiore instabilità <sup>(37)</sup>.

---

315): contraddetto da Gianni Ferrara (*ibi.*, 317) secondo il quale si voleva solo salvare una specifica maggioranza.

<sup>(36)</sup> Abrogato il premio nel 1954, la legge 23 marzo 1956, n. 136, estese la proporzionale ai comuni sopra i diecimila abitanti; la legge 10 settembre 1960, n. 962, la estese alle province; la legge 10 agosto 1964, n. 663, ai comuni oltre i cinquemila abitanti; la legge 17 febbraio 1968, n. 108, all'elezione dei consigli regionali; la legge 25 gennaio 1979, n. 18, all'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

<sup>(37)</sup> Ecco la sequenza: I leg., 3; II, 6; III, 5; IV, 4; V, 6; VI, 5; VII, 3; VIII, 6; IX, 3; X, 4; XI, 2; XII, 2; XIII, 4; XIV, 2; XV, 1; XVI, 2; XVII, 2. In tutto sessanta governi in sessantasette anni; ma quarantasette governi in quarantasei (1948-1994) e «solo»

Mentre il mondo accademico continuava ad occuparsi, prima di tutto, di dare una qualificazione giuridica ai principali istituti del nuovo ordinamento costituzionale, la spinta per nuovi equilibri politici produsse l'elezione del Presidente Giovanni Gronchi nel 1955, impegnato, sin dal discorso a Camere riunite in occasione del giuramento, a promuovere l'attuazione della Costituzione nelle parti da completare. Si parlò di disgelo costituzionale. Ma già durante le ultime fasi della presidenza Einaudi, la nomina del governo Pella (dopo la non fiducia al governo De Gasperi VIII, estate del 1953), definito «governo amministrativo» (cioè non politico) e avvenuta senza preve consultazioni, segnalava la ricerca funzionale, da parte del sistema politico istituzionale, di un ancoraggio nella figura del Presidente della Repubblica.

Si cominciò infatti a profilare, in forme e attraverso strade diverse, un recupero, in parte anche strumentale e contingente (per esempio in nome dell'attuazione della Costituzione) dell'idea, che era stata di non pochi costituenti (pur minoritari) che il Presidente della Repubblica della Costituzione italiana avrebbe potuto prestarsi — sotto il profilo giuridico — a un'interpretazione molto incisiva del proprio ruolo; e che proprio nella figura presidenziale potesse cercarsi e trovarsi la necessaria stabilizzazione della forma di governo parlamentare: secondo una modellistica sostanzialmente dualista che riprendeva la concezione del parlamentarismo in voga fra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, quando si riteneva che — appunto — il governo parlamentare si fondasse su due pilastri (*piliers*, secondo la dottrina francese, si pensi a Redslob), il Capo dello Stato (allora un monarca, con poche eccezioni) e l'assemblea rappresentativa, l'elemento unificatore nel nome dell'unità nazionale e l'elemento inevitabilmente diviso in fazioni partitiche in rappresentanza del corpo elettorale <sup>(38)</sup>.

Si può anche ricordare la polemica, in opposta direzione, di Vittorio Emanuele Orlando, il quale era convinto che il Presidente della Repubblica della nostra Costituzione fosse come i re merovingi del medioevo francese, *rois fainéants* (nulla facenti), cui avevano

---

tredici governi nei ventuno anni successivi. La durata media nel sistema politico repubblicano *post* 1993 è quasi raddoppiata.

<sup>(38)</sup> La vena semipresidenzialista *ante litteram* della Costituzione italiana sarebbe stata colta lucidamente da M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998 e ancor prima nel suo saggio in R. ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

risposto, alla Costituente, i vari Bozzi, Ruini, Tosato. La storia istituzionale repubblicana si sarebbe incaricata di dimostrare *ad abundantiam* che il grande padre del diritto pubblico italiano si era sbagliato, e di grosso. In ogni caso, mentre il gruppo dirigente democristiano, del resto diviso al proprio interno, proseguiva le caute e inizialmente segrete aperture che avrebbero dovuto portare all'alleanza di centro-sinistra coi socialisti (ci sarebbe voluto poco meno di un decennio, fino al governo Moro I del 1963), l'accresciuta instabilità dei governi induceva alcuni presidenti ad espandere il proprio ruolo e la dottrina costituzionalistica ad assecondarli se non a pungolarli in tale direzione.

Sono note alcune vicende della presidenza di Giovanni Gronchi (1955-1962). Dalle sue iniziative di politica internazionale senza consenso del governo (verso l'Unione sovietica, verso il Vietnam del Nord) ad alcune esternazioni di fronte ad alti funzionari dello Stato (prefetti, diplomatici) che suscitavano inferocite interrogazioni di Luigi Sturzo. In proposito non è casuale la pubblicazione nel 1957 del primo lavoro in materia di «potere di esternazione» del capo dello Stato<sup>(39)</sup>. Soprattutto è nota la vicenda della formazione del governo Tambroni, amico personale di Gronchi, mandato allo sbaraglio senza maggioranza e contro le indicazioni della Dc cui pure apparteneva (come Gronchi del resto): non tanto — come parve secondo una certa vulgata — un governo che cercasse il sostegno della destra estrema, quanto un governo del Presidente a caccia della fiducia parlamentare (che ottenne dopo più di un mese, salvo essere costretto alle dimissioni tre mesi dopo che la polizia aveva sparato a Genova insorta contro il congresso del Msi).

In ambito accademico, Serio Galeotti aveva da tempo avanzato la sua teoria del Presidente della Repubblica come figura di alta garanzia, titolare di una funzione di controllo, proprio in quanto figura strutturalmente al di sopra delle parti, autonoma rispetto all'indirizzo politico (controllo giuridico, non politico; non libero ma vincolato nel fine): negli anni di Gronchi alcuni dei fautori dell'attuazione costituzionale di cui il Presidente si era eretto a paladino, ritennero di riscoprire potenzialità della figura presidenziale prima sottovalutate: in prima linea Piero Calamandrei e la sua scuola. Fu Calamandrei a definire il Capo dello Stato come *viva vox constitutionis*, quasi fosse il Presidente l'interprete privilegiato della carta fondamentale; altri prese a sugge-

---

<sup>(39)</sup> G. MOTZO, *Il potere di esternazione e di messaggio*, Modena, Società tipografica modenese, 1957.

rire al Presidente di considerare suoi propri i poteri che la Costituzione gli affida (in realtà tutti, nessuno escluso, soggetti a controfirma *a pena di validità*): per esempio Giuseppe Guarino; altri ancora, in un saggio impegnativo come una monografia, allievo prediletto di Calamandrei, Paolo Barile denunciando l'equivoco in cui era caduto Orlando, affermò che al capo dello Stato «erano stati conferiti... una quantità di poteri assai superiori a quelli del re, e soprattutto, a differenza di quelli, aventi un preciso contenuto sostanziale [...]» (Barile 1958, 356). Il controllo di cui aveva parlato Galeotti viene così delineato: «il capo dello Stato ha per suo precipuo compito quello di controllare l'indirizzo di maggioranza, ed eventualmente correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali [...]» (Barile 1958, 308). Era il turno di tempo in cui in Francia nasceva la Quinta Repubblica: mentre, specie dopo l'introduzione grazie a forzatura referendaria dell'elezione diretta (1962), larga parte della dottrina italiana avrebbe miopemente liquidato quell'esperienza come una deriva autoritaria, poco meno di un colpo di stato, altri sosteneva che i poteri attribuiti al Presidente della Quinta Repubblica erano più limitati di quelli attribuiti al Presidente italiano dalla Costituzione del '48. Così Giuseppe Maranini, per esempio <sup>(40)</sup>; e così un consigliere fidato di Gronchi, Mario Bracci, azionista e poi socialista, all'epoca giudice costituzionale (del quale fu assistente un altro futuro giudice costituzionale e protagonista del dibattito ultradecennale sulle riforme istituzionali, Enzo Cheli).

Mario Bracci, il 15 dicembre 1958, scrisse al Presidente Gronchi di cui era amico fidato, una lettera emblematica. In essa, da un lato denunciava «gli inconvenienti che derivano dalla mancanza di una sicura e vigorosa maggioranza in un parlamento che crede d'essere onnipotente [...]», dall'altro sosteneva che i poteri presidenziali fossero «vastissimi, sia pure allo stato potenziale e indeterminato [...]», sicché gli pareva necessario «spostare il regime, nei limiti consentiti dall'interpretazione della Costituzione [...] dalla tradizionale prevalenza del parlamento [...] alla prevalenza del Presidente della Repubblica, verso quel tipo originale di repubblica presidenziale che è reso possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione» <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Nella sua introduzione a M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, Milano, Ed. di Comunità, 1960.

<sup>(41)</sup> Bracci proseguiva con vari esempi: si veda M. BRACCI, *Presidente e presidenzialismo*, in *St. parl. pol. cost.*, n. 10, 1970, 23 ss.

Le interferenze di Gronchi furono però bloccate e la classe dirigente Dc proseguì faticosamente e con grandi difficoltà interne verso l'alleanza di centrosinistra. Note furono le perplessità del suo successore Antonio Segni, autore del primo messaggio alle Camere (nel quale suggeriva di sopprimere il semestre bianco e vietare la rielezione del Presidente in carica) <sup>(42)</sup>: perplessità tradottesi nella scelta di assecondare la predisposizione, da parte dell'Arma dei carabinieri, di un piano d'emergenza anticomunista (c.d. «Piano Solo») che secondo alcuni avrebbe avuto una funzione di sostanziale intimidazione nei confronti di una più marcata svolta a sinistra che assecondasse le proposte riformatrici del Psi. In sostanza la forza e la legittimazione dei partiti era all'epoca sufficientemente salda: il tentativo Tambroni fu seguito dalla formazione di due governi Fanfani e le resistenze di Segni nell'estate del 1964 non impedirono la nascita del governo Moro II, destinato a durare, insieme al Moro III, tutto il resto della legislatura, quasi quattro anni.

Si spiega, in questo contesto internazionale ed interno, l'emergere di proposte di riforma istituzionale, sia pure indotte in larga parte dalla volontà di contrastare la politica di centro-sinistra. Il capo partigiano Randolpho Pacciardi (eroe della guerra di Spagna contro il franchismo), che non aveva votato la fiducia al I governo Moro ed era stato espulso dal Pri di cui faceva parte (dopo essere stato sconfitto nel 1960, ma col quarantatré per cento dei voti, in congresso da Ugo La Malfa), fondò un piccolo ed effimero, forse il primo, movimento apertamente presidenzialista, l'Unione democratica per una Nuova Repubblica (1964), poi solo Nuova Repubblica: le sue tesi erano quelle dei sostenitori della possibilità giuridica di interpretare in chiave presidenzialistica la Costituzione, tanto più introducendo l'elezione diretta del capo dello Stato (per un certo periodo collaborò con lui Giuseppe Maranini); lo stesso anno l'accademico Gianfranco Miglio pubblicò su *Jus* una polemica prolusione sulle trasformazioni del sistema politico italiano; e nella Dc sorse un gruppo fautore di riforme istituzionali e anche interne al partito (contro la proporzionale ai fini della costituzione delle cariche direttive), che si sarebbe presto orientato verso forme di elezione diretta dei vertici degli esecutivi, Europa Settanta (febbraio 1965) <sup>(43)</sup>. Ancora, in ambito accademico, lo stesso Maranini, fondò

---

<sup>(42)</sup> Camera dei deputati Doc. XII, n. 1 (17 settembre 1963).

<sup>(43)</sup> *Europa Settanta* nacque in occasione dell'Assemblea nazionale Dc di Sorrento del 30 ottobre-3 novembre 1965, introdotta da una relazione vagamente «filo-

Alleanza costituzionale che lanciò un cauto appello riformista, sottoscritto da ventotto personalità politiche e accademiche <sup>(44)</sup>: si trattava di «dare al nostro paese un sistema valido di istituzioni democratiche», uno sforzo concorde «da uomini di tutte le provenienze» per «una riforma degli aspetti meno funzionali e meno democratici delle nostre istituzioni [...]». Si segnalava la presunta incompatibilità fra legge elettorale proporzionale e governo parlamentare (che presuppone, si diceva, una solida ed omogenea maggioranza in parlamento), si lamentava la mancanza di autonomia dell'esecutivo, rimesso alla mercé delle segreterie politiche (la antica polemica maraniniana contro la «partitocrazia»: vedi la prolusione all'anno accademico 1949 dell'Università di Firenze), si suggerivano «interpretazioni della carta meglio rispondenti al suo spirito informatore e alle sollecitazioni storiche». Non si facevano proposte di dettaglio, proprio perché si diceva di volersi rivolgere a tutti <sup>(45)</sup>.

Ci furono subito polemiche. Paolo Barile manifestò il suo più netto dissenso: scrisse di atteggiamento inammissibile, perché «respingere dichiaratamente l'attuazione della costituzione e proporre senz'altro la revisione [...] vuol dire tentare di scardinare *ab imis* [...] tutta una concezione politica, quella appunto che diede vita alla costituzione»; gli risposero sia Leonetto Amadei sia Maranini in toni pacati (tra l'altro, chiari Maranini, «mai nel 'manifesto' si parla di revisione della costituzione [...]»), ma senza gran risultato. Barile nella breve replica

---

presidenzialista» di L. Elia. Si sarebbe parlato di «gollisti italiani»: Bartolo Ciccardini, Giuseppe Zamberletti, Celso Destefanis (ma anche Cristofori, De Carolis, Lobianco, Speranza, Tesini, Zolla). A Cadenabbia nell'ottobre 1967 Zamberletti avrebbe teorizzato l'elezione diretta del presidente, a poteri intatti. Al congresso Dc del giugno 1969 Flaminio Piccoli avrebbe evocato l'elezione diretta dei sindaci. *Europa Settanta* chiedeva anche l'elezione congressuale diretta del segretario del partito. Affiancava la corrente il politologo Antonio Lombardo. Anni dopo ne sarebbe sorto il c.d. *Gruppo dei Cento* (con Umberto Agnelli) e poi *Proposta* (con Mariotto Segni e Roberto Mazzotta). Il ruolo successivo di Segni nelle vicende politico istituzionali italiane è noto.

<sup>(44)</sup> Fra i politici: Giuseppe Alpino, Leonetto Amadei, Giuseppe Bettiol, Michele Cifarelli, Giuseppe Pella, Giuseppe Perrone Capano, Salvatore Valitutti (repubblicani, liberali, socialisti democratici, democristiani). Fra gli accademici: Guido Astuti, Vincenzo Chieppa, Vezio Crisafulli, Vittorio Frosini, Pietro Nuvolone, Enrico Opocher, Pietro Rescigno, Paolo Rossi, Silvano Tosi. Come si vede anche diversi futuri giudici costituzionali. Documenti s.d. in possesso dell'autore. Della nascita del movimento dette notizia il *Corriere della sera*, 15 luglio 1965.

<sup>(45)</sup> Altre notizie su queste vicende in T.E. FROSINI, *Maranini e il progetto di 'Alleanza costituzionale'*, in *Nuova antologia*, n. 2199, 1996, 290 ss.

finale scrisse: il mio attacco aveva di mira «una precisa posizione di politica costituzionale, che [...] trovava una chiarissima espressione in un manifesto e in un appello che ritenevo — e tuttora ritengo — di non condividere e anzi di dover segnalare come eversivi della costituzione [...]» (46). E quando Alleanza costituzionale fece il suo unico convegno (sulla giustizia costituzionale, tra l'altro), l'Unità lo definì nondimeno «un convegno di agitazione contro il Parlamento» (9 maggio 1966).

Con tali premesse non sorprende l'esito del primo confronto, a sinistra, sui temi istituzionali, promosso dal Movimento Salvemini negli stessi giorni (47): esso aiuta a comprendere, in particolare, la posizione del Pci, quale si era delineata da tempo e quale sarebbe restata, in pratica fino alla fine degli anni Ottanta. Il Pci, negava — puramente e semplicemente — anche solo l'esistenza di problemi istituzionali rilevanti, tanto meno era disposto a riconoscere l'esistenza di una crisi del Parlamento e dunque l'esigenza di parlare di riforme. In quella sede, fra i promotori, Parri aveva sostenuto che non ci poteva essere credibile alternativa di sinistra senza affrontare i problemi istituzionali; Bobbio aveva posto il problema di come conciliare stabilità del governo ed efficienza del Parlamento; Mortati aveva sostenuto la sua radicale critica contro le commissioni parlamentari, e insieme a Guarino aveva ricordato la posizione e le funzioni che spettano al governo. Avevano risposto Amendola, Ingrao e soprattutto Renzo Laconi, già costituente, teorizzando lucidamente il rifiuto di ogni logica maggioritaria: il Parlamento va bene com'è, se ci sono difficoltà non derivano da difetti del sistema «ma dal fatto che si sia tradito lo spirito della nostra Costituzione. La quale [...] non conosce il principio del governo di maggioranza [...] ma associa, in tutti i centri della vita pubblica [...] maggioranza e minoranza in un comune esercizio del potere e in una comune responsabilità» (48): nitida enunciazione della teoria consociativa che dieci anni dopo Pietro Ingrao avrebbe aggiornato nel suo *Masse e potere*, mentre il rifiuto del maggioritarismo veniva riproposto da Franco Rodano: il preannuncio della dottrina della centralità del Parlamento che avrebbe caratterizzato dal punto di vista istituzionale, con le ultime attuazioni costituzionali, la fine degli anni Sessanta fino al varo dei regolamenti parlamentari del 1971,

---

(46) T.E. FROSINI, *op. cit.*, 301.

(47) Gli atti in L. PICCARDI, N. BOBBIO e F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

(48) Si veda L. PICCARDI, N. BOBBIO e F. PARRI F., *op. cit.*, 6.

massima espressione di essa. Il Pci in altre parole si era già profilato come principale forza di conservazione degli assetti istituzionali esistenti, orientata costasse quel che costasse a impedire qualsiasi modificazione strutturale che potesse in impedire o ridimensionare la sua compartecipazione parlamentare all'indirizzo politico (compartecipazione che come gli studi di Alberto Predieri avevano mostrato si traduceva nel concorso continuo e crescente alla legislazione decentrata in commissione) o la rimessa in discussione del c.d. arco costituzionale: l'una e l'altro facevano da *pendant* a quella *conventio ad excludendum* in vigore dal '47, come s'è già detto, teorizzata da Leopoldo Elia nella voce «Governo, forme di» nell'*Enciclopedia del diritto*, pubblicata proprio nel 1970.

Il più che si potesse pensare di fare era allora, archiviata la piccola riforma del bicameralismo del 1963<sup>(49)</sup>, razionalizzare il funzionamento delle Camere e della forma di governo, così com'erano. Era esclusa una riproposizione della dialettica maggioranza-opposizione. Anzi, ogni delimitazione della maggioranza di governo andava considerata inopportuna e dannosa, peggio: costituzionalmente dubbia se non illegittima. Ciò spiega il fastidio con cui venivano accolte le proposte di strategie politico-istituzionali alternative indirizzate, al contrario, a tentare il ripristino del modello classico di governo parlamentare fondato sulla necessaria autonomia dell'esecutivo. Questa interpretazione corrisponde a quella di Giuseppe Floridia che, applicando terminologia politologica anglosassone, avrebbe parlato anni dopo di una *competitive strategy of conflict resolution* (rilanciata appunto dai primi anni Settanta) a fronte di una *cooperative strategy* (quella esemplificata da Laconi, e poi ripresa da Sereni, Berlinguer, Rodano, destinata a condizionare il funzionamento delle istituzioni politiche italiane fino agli anni Ottanta)<sup>(50)</sup>.

---

<sup>(49)</sup> Un primo progetto era stato presentato dal governo Segni nel marzo 1957, con questo fine: «che venga rimosso il pericolo di un diverso, se non opposto orientamento politico tra i due rami del Parlamento» (II leg., AS 1931, p. 1), ma non aveva avuto esito. Un secondo fu presentato nella legislatura successiva dal governo Fanfani I (novembre 1958: III leg., AS250): dopo un'iniziale navette fu approvato alla vigilia delle lezioni per la IV legislatura. Fausto Cuocolo scrivendone su questa rivista nel 1959 (cinquantasei anni fa) parlò di «nuovo capitolo nella storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del Parlamento repubblicano [...]», si veda F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 188 ss.

<sup>(50)</sup> G. FLORIDIA, *Il dibattito*, cit., 302 ss.

Gli anni Sessanta finirono con le bombe del 12 dicembre 1969 (in piazza Fontana e in piazza della Scala a Milano; in via Veneto, in piazza Venezia e all'Altare della Patria a Roma: cinquantatré minuti dalla prima all'ultima). Il 7 e 8 giugno 1970 si sarebbero tenute le elezioni regionali, e sarebbe iniziata la prima stagione statutaria. Poche settimane prima era stata approvata e pubblicata la legge 25 maggio 1970, n. 352 che disciplina i referendum ex artt. 138, 75 e 132 Cost., nonché l'iniziativa legislativa popolare. Trovava così sostanziale completamento a ventidue anni dalla sua entrata in vigore l'attuazione della Costituzione, almeno nei suoi istituti principali. Grazie alla legge n. 352/1970, diventava possibile la revisione della Costituzione a maggioranza assoluta, con eventuale referendum confermativo, senza più l'obbligo del *quorum* dei due terzi.

3. Il decennio degli anni Settanta fu una fase d'incubazione nella prospettiva di un adeguamento (o di una riforma) delle istituzioni politiche italiane.

Si avviò, come s'è visto, all'insegna dell'istituzione delle regioni, che aveva suscitato molte aspettative nella prospettiva di una più ampia riforma dello Stato ordinamento. Va detto al riguardo che, nella fase immediatamente precedente, l'allora sottosegretario all'interno del II governo Rumor, Ciriaco De Mita, aveva avanzato una serie di proposte volte — avrebbe scritto anni dopo — a realizzare a livello regionale «[...] un modello che non ricalcasse gli errori già presenti nell'ordinamento nazionale [...]», modello fondato appunto sul rafforzamento e l'autonomia dall'assemblea dell'esecutivo. Ma esse non ebbero seguito perché «parlare di efficienza dava l'impressione di dar corpo a vecchie e nuove tentazioni autoritarie. I concetti di autorità e di autoritarismo venivano fatti coincidere [...]»<sup>(51)</sup>. In effetti proprio in ambito regionale si sarebbe poi realizzato il massimo di confusione fra i ruoli del consiglio e della giunta, dando vita a regimi di tipo assembleare, destinati a durare fino al 1999<sup>(52)</sup>.

Fu per l'Italia un periodo a tratti drammatico, segnato in campo internazionale dalla prima grande crisi petrolifera (si cominciò a parlare di austerità). La società italiana era in piena ebollizione da trasformazione accelerata: i movimenti studenteschi, l'autunno caldo,

---

<sup>(51)</sup> C. DE MITA, *Politica e istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Bompiani, 1988, 84 ss.

<sup>(52)</sup> Il riferimento è alla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1.

la crescita dei sindacati che raccoglievano la potente richiesta di redistribuzione della ricchezza prodotta e dei diritti in fabbrica (lo Statuto dei lavoratori fu approvato nello stesso periodo: legge 25 maggio 1979, n. 300). Venne finalmente introdotto il divorzio; si avviò la battaglia per la legalizzazione dell'interruzione di maternità (verrà nel 1978); al referendum contro il divorzio, voluto dal mondo cattolico e tenutosi il 12-13 maggio 1974, si registrò l'inatteso successo — con largo margine — dei «no» (quasi il sessanta per cento) che svelò l'avvenuta secolarizzazione della società, cosa di cui le forze politiche (anche laiche) non si erano rese conto. La strategia della tensione, avviata nel decennio precedente, conobbe altri drammatici episodi (bombe sui treni, strage di Brescia) e ad essa si sommò, a partire dalla primavera del 1974 (rapimento del giudice Sossi a Genova), il terrorismo delle Brigate Rosse e di tutta una serie di altre organizzazioni similari, mentre l'inefficienza del governo democratico — sempre più evidente — concorrevva ad alimentare quello che è stato definito un '68 destinato a durare oltre un decennio (si pensi ai movimenti di piazza del 1977). Culmine di questa fase sarebbe stato il rapimento di Aldo Moro, l'assassinio dell'intera sua scorta (16 marzo 1978): Moro fu poi ucciso a sangue freddo e simbolicamente abbandonato in un'auto nel centro della Roma politica, a due passi dalle sedi della Dc e del Pci.

Questa fase fu affrontata dalle forze politiche dell'epoca nell'unico modo che parve, e forse era, possibile: portando alle sue ultime conseguenze la strategia di allargamento della base democratica, associando il Pci se non a dirette responsabilità di governo alla condivisione dei programmi e degli indirizzi politici, e per un breve periodo anche alla maggioranza.

3.1. Il contesto istituzionale era stato già predisposto, a partire dal varo dei nuovi regolamenti delle due Camere: improntati alla programmazione dei lavori e all'idea di un parlamento protagonista attivo dell'indirizzo politico, fondati sull'idea (quasi da regime costituzionale primi Ottocento) che nelle Camere il governo come tale fosse una specie di ospite tollerato e che dal punto di vista procedurale tutti i gruppi avessero la medesima dignità per concorrere *pro quota* alle decisioni senza distinzione fra maggioranza e opposizione (di qui fra l'altro il potere di veto attribuito in sede di Conferenza dei capigruppo ad ogni singolo capogruppo: si pretendeva l'unanimità per decidere programmazione, calendario e ordine del giorno), l'esaltazione del ruolo delle Commissioni cui vennero da alcune leggi attribuite anche

funzioni prettamente amministrative (mentre era stato ad esse riconosciuto il diritto di convocare qualsiasi funzionario o dirigente pubblico).

Sotto il profilo politico, all'indomani di un'effimera esperienza di governo nella quale la Dc si era alleata oltre che con repubblicani e socialdemocratici, con i liberali (c.d. governo Andreotti-Malagodi), nell'autunno del 1973 il segretario del Pci Enrico Berlinguer aveva colto l'occasione di una riflessione sul golpe cileno di quell'anno per lanciare la proposta che avrebbe preso il nome di «compromesso storico»: cioè l'esplicitazione di una strategia che escludeva che quel partito si candidasse a guidare da solo, in alternativa alla Dc, il governo del paese, ma prevedeva piuttosto la proposta di condividere con essa responsabilità di governo, nel quadro di una specie di grande coalizione (vagamente sul modello tedesco coevo) <sup>(53)</sup>, virtualmente senza opposizione: ciò corrispondeva all'impostazione antimaggioritaria della quale s'è detto.

In questo contesto di fondo si registrò, per alcuni anni, un proliferare di proposte volte a riformare le istituzioni politiche: Mauro Ferri, segretario all'indomani della (nuova) scissione del Partito socialista unificato (Psu, socialdemocratici), era stato il primo a lanciare la proposta di una repubblica presidenziale (1970); nello stesso torno di tempo Edgardo Sogno (partigiano antifascista monarchico e liberale) dava vita a quelli che sarebbero stati i *Comitati di resistenza democratica* aperti fautori di riforme presidenzialiste, oggetto di indagini della magistratura per un presunto *Golpe bianco*, mai provato: si trattava di mere suggestioni golliste, ma resta significativo che il solo evocarle provocò reazioni assai forti, anche giudiziarie (1970-1974) <sup>(54)</sup>; il Movimento sociale avviò un'iniziativa legislativa popolare per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (1972).

In ambito accademico si ebbe un triennio in cui, attuata la Costituzione, ci si cominciò a porre per la prima volta seriamente, e non solo da parte di isolati protagonisti (come negli anni Sessanta, si veda Maranini), la questione di una seria verifica del funzionamento delle istituzioni politiche, senza escludere prospettive di riforma. Sulla neo-

---

<sup>(53)</sup> Salvo che in Germania la Spd era — appunto — da decenni un partito socialdemocratico. Invece il Pci berlingueriano propugnava, con qualche ambiguità, una c.d. «terza via» (fra comunismo e socialdemocrazia).

<sup>(54)</sup> V.E. SOGNO, *La seconda Repubblica*, Firenze, Sansoni, 1974; e anche COMITATO DI RESISTENZA DEMOCRATICO, *Incontro democratico*, Atti, Milano, Edizioni Quaderno democratico, 1974 (vi parteciparono fra gli altri V. Crisafulli, D. Fisichella, M. Mazziotti, A. La Pergola, S. Sandulli, A. Lombardo, A. Garosci).

nata *Politica del diritto* Enzo Cheli si interrogava sulla *Costituzione alla svolta del ventennio*: dava un giudizio positivo delle vicende politico-istituzionali del secondo dopoguerra, ma segnalava anche l'«usura della generazione dei costituenti», il cambio della guardia generazionale in corso, il logoramento del centro-sinistra. Utilizzava il canone della *conventio ad excludendum* e interpretava il dibattito avviato come il confronto fra chi la *conventio* voleva superare nella continuità istituzionale e chi pur di farla salva intendeva «correre il rischio della rottura costituzionale». Prevedeva infine due alternative: evoluzione verso il governo assembleare ovvero «talune riforme dell'apparato centrale e la razionalizzazione del potere di indirizzo»<sup>(55)</sup>. In *nuce* erano quelle che sarebbero state le «riforme possibili» del pentapartito, dieci anni dopo. Nello stesso numero di quella rivista, il delegato giovanile della Dc Luciano Benadusi difendeva la proposta Ferri e quella di De Mita per le regioni, rivendicando che «dal lato [...] del rafforzamento dell'esecutivo [...] esiste, accanto ad una più chiara ed esplicita motivazione di destra, una seconda diversa e aperta al divenire dei rapporti politici [...]»<sup>(56)</sup>.

Questa Rivista pubblicava nel 1972 un discorso emblematico, appassionato e profondamente pessimista di Aldo M. Sandulli, intitolato *Ombre sulle istituzioni*<sup>(57)</sup> (pronunciato nel giugno 1971). Ma lo faceva precedere da un saggio di Valerio Onida dal titolo *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali* che da un lato liquidava come «apocalittico» l'intervento di Sandulli, dall'altro criticava duramente le proposte di Ferri, di De Mita, di *Europa Settanta*. Evocava adesivamente la risposta parimenti critica di Elia (un articolo dal titolo *Un rimedio peggiore dei mali*), e identificava ogni proposta di rafforzamento dell'esecutivo alla stregua di una strategia istituzionale perseguita dai fautori di un sorta di «blocco d'ordine»: «[...] il favore per queste ed altre proposte di "ingegneria costituzionale" sembra essere una caratteristica [...] soprattutto delle forze e dei gruppi che ignorano o vedono con ostilità il nuovo che va emergendo nella società italiana»<sup>(58)</sup>. Si tratta di un modulo interpretativo destinato a perpetuarsi

---

<sup>(55)</sup> E. CHELI, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in *Pol. dir.*, n. 2, 1971, 173 ss.

<sup>(56)</sup> L. BENADUSI, *Intervento*, in *Pol. dir.*, n. 2, 1971, 247 ss.

<sup>(57)</sup> In *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 471 ss.

<sup>(58)</sup> V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 459 ss.

per anni nel campo degli intellettuali di sinistra: l'idea che lungi dall'essere in crisi, il sistema politico e la società italiana fossero al contrario «più avanti» rispetto a quelle che vent'anni dopo sarebbero state chiamate «democrazie normali»; e che perciò «ogni disegno di semplificazione o apparente razionalizzazione del sistema istituzionale» fosse una minaccia contro quel «modo articolato e flessibile che ha sempre caratterizzato la vita politica italiana; superiorità [...]», concludeva Onida, «non solo sul terreno dei partiti e dei rapporti fra partiti». Le ultime due pagine di quel saggio erano una polemica aspra contro Georges Vedel e Gilles Martinet, venuti per conferenze in Italia. Dell'ultimo veniva richiamata con scandalo la frase secondo la quale l'elezione diretta del Presidente «non serve automaticamente alla destra, può anche servire alla sinistra» (la strategia politico istituzionale di François Mitterrand).

Fra 1972 e 1974 si tennero tre dibattiti particolarmente importanti, in tema di riforme. Il primo fu pubblicato dalla rivista *Il Cammino*, diretta da un giovane magistrato, Giuseppe Pititto. Vi parteciparono Paolo Barile (che propose le primarie aperte!), Lelio Basso (che si confermò monocameralista, dimostrando una moderna concezione del Parlamento, ancorché accompagnata dalla convinzione del necessario concorso dell'opposizione alla funzione legislativa: ma il suo ruolo prevalente, diceva, è il controllo), Aldo Bozzi (che insistette sulla riforma del bicameralismo: venticinque anni di esperienza hanno dimostrato che non serve così com'è, affermò), Costantino Mortati (che in questa sede insistette a sua volta sul bicameralismo: problema al quale non si può tardare a dare una soluzione, disse) <sup>(59)</sup>. Gli altri due sono quelli pubblicati sulla rivista *Gli Stati*, molto spesso e a buon diritto richiamati perché in effetti costituiscono la testimonianza più emblematica, quasi il manifesto, dell'allora minoritaria posizione a favore di riforme che incidessero significativamente sulla forma di governo. Fu in quel contesto che venne sostenuta (da Galeotti, La Pergola e Mortati) l'idea presentata come una specie di terza soluzione fra ipotesi presidenziale ed ipotesi parlamentare: «elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale» per realizzare — alla Duverger — nelle forme possibili un regime del primo ministro

---

<sup>(59)</sup> Testi ora in rete, si veda [www.dircost.unito.it/altri/Documenti/docs/NI\\_riformacostituzionale.pdf](http://www.dircost.unito.it/altri/Documenti/docs/NI_riformacostituzionale.pdf).

modello Westminster <sup>(60)</sup>. Si parlò anche di riforma elettorale (secondo Aldo Sandulli era l'ultima speranza) e di esigenza che il segretario del partito di maggioranza fosse anche Presidente del Consiglio (Vezio Crisafulli). Comune a tutti era la preoccupazione per il fatto che nelle istituzioni italiane (e nei partiti) «non c'è mai il momento della ricomposizione unitaria [...]». Va aggiunto che, ad eccezione di Mazzotti, furono tutti d'accordo con Crisafulli su una premessa decisiva: occorre accettare l'ipotesi dell'alternativa (rispetto ai governi incentrati sulla Dc).

I protagonisti di quei dibattiti non hanno bisogno di presentazioni: rappresentavano parte della più autorevole cultura costituzionalistica dell'epoca. Non sorprende perciò che un editoriale di *Politica del diritto* <sup>(61)</sup> reagisse con dura critica: essa segnalava come si fosse di fronte a un dialogo impossibile. Vi si parlava, con linguaggio tipico della politica dell'epoca, di «risposte contrarie al realizzarsi di coaguli larghi e non frantumati [...]», si ammetteva che fossero politicamente lecite, ma le si considerava «istituzionalmente suicide e non plausibili [...]». In particolare si censurava l'ipotesi dell'elezione diretta del capo del governo sulla base di un accordo di legislatura: soluzione vista come alternativa a una democrazia normale nella quale andasse al governo (anche) il Pci. Una forma di dualismo bloccato destinata ad esasperare i contrasti: non a caso l'editoriale evocava il rischio cileno (implicito fiancheggiamento della strategia berlingueriana).

Superata la minisvolta a destra del I governo Andreotti, riprese la ricerca di una collaborazione parlamentare e non solo con l'opposizione comunista e si sviluppò con sufficiente coerenza la strategia cosiddetta consociativa. In questo contesto, che sarebbe culminato con la formazione del IV governo Andreotti (quello che si presentò per la fiducia il giorno del rapimento di Moro), dopo le elezioni politiche del

---

<sup>(60)</sup> Anche i testi de *Gli Stati* si possono ora reperire all'indirizzo web di cui alla nota precedente. Coordinati da un giornalista attento alle questioni istituzionali, Franco Cangini, parteciparono al primo dibattito A.C. Jemolo che lo coordinò, Vezio Crisafulli, Aldo M. Sandulli, Costantino Mortati, Giuseppe Ferrari, Antonio La Pergola, Serio Galeotti (il primo «importatore» della proposta duvergeriana negli anni Sessanta). Il secondo fu coordinato da Mortati; assente Jemolo (pessimista su qualsiasi prospettiva di riforma), oltre ai già citati, furono presenti Sergio Cotta, Fausto Cuocolo e Manlio Mazzotti di Celso.

<sup>(61)</sup> Si veda *Pol. dir.*, n. 4-5, 1973, 457 ss. La rivista schierava a sua volta accademici quali G. Alpa, G. Amato, F. Bassanini, F. Carinci, E. Cheli, P. Craveri, G. Ferrara, G. Gaja, S. Rodotà, V. Roppo, G. Treves.

1976, succedute a quelle amministrative del 1975 nelle quali il Pci aveva registrato un grande successo, si capisce che le proposte di riforma istituzionale cedettero il passo alla razionalizzazione, appunto consociativa, del funzionamento della forma di governo ereditata dalla Costituente. Il messaggio sui problemi istituzionali del Presidente Leone (15 ottobre 1975) <sup>(62)</sup> venne sostanzialmente ignorato ed anzi accolto con malcelato fastidio da quasi tutti i gruppi parlamentari: prevalse l'idea di onorarlo neppure di una vera e propria discussione. L'anno prima era stato istituito il finanziamento pubblico dei partiti (legge 2 maggio 1974, n. 195); l'anno dopo si sarebbe provveduto ad abolire le sottoscrizioni per la presentazione delle liste a tutti i livelli, a vantaggio dei partiti con gruppo parlamentare.

Per la prima volta, venne eletto presidente della Camera dei deputati all'avvio della VII legislatura, un deputato del Pci (la prassi si sarebbe interrotta solo nel 1994, dopo il superamento di quel sistema partitico) <sup>(63)</sup>. Il III governo Andreotti, monocoloro Dc, si reggeva sulla c.d. «non sfiducia».

3.2. La VII legislatura (1976-1979) s'interruppe per la terza volta anticipatamente (lo stesso sarebbe accaduto per le due successive, VIII e IX: sintomo di mal funzionamento istituzionale). Con essa si esauriva, dopo un triennio, la politica di coinvolgimento del Pci nella maggioranza, denominata di «solidarietà nazionale». Aveva concorso, nel momento di massima emergenza, a fronteggiare il terrorismo (che però non era ancora debellato: ed anzi, secondo talune ipotesi, da essa era stato esaltato) <sup>(64)</sup>, ma le difficoltà di politiche all'altezza delle esigenze del paese erano parse evidenti. Inoltre dirimenti ragioni di politica internazionale tornarono, dopo la fase della distensione in Europa, ad allontanare il Pci dalla Dc e dagli altri partiti filo-occiden-

---

<sup>(62)</sup> VI legislatura, Camera dei deputati, Doc. I, n. 1,

<sup>(63)</sup> A Pietro Ingrao sarebbe succeduta dal 1979 al 1992, per tre legislature, Nilde Iotti. Dopo la breve parentesi di Oscar Luigi Scalfaro, eletto un mese dopo Presidente della Repubblica, si sarebbe avuta nella XI legislatura la presidenza di Giorgio Napolitano (ma gli equilibri politici erano già in trasformazione).

<sup>(64)</sup> Non ci si riferisce alle ipotesi di complotti internazionali per impedire all'Italia di includere il Pci nel governo, bensì al fatto che i gruppi terroristici di estrema sinistra videro sempre, e giustamente dal loro folle punto di vista, nella sinistra dialogante e legalitaria un nemico altrettanto se non più acerrimo dell'avversario di classe.

tali (per la vicenda degli euromissili). Si aggiunsero dissensi sul nascente sistema monetario europeo.

La Dc riorientò la propria strategia, ponendo le basi per una nuova formula di maggioranza che avrebbe caratterizzato il decennio successivo e tre intere legislature (VIII, IX e X dal 1979 al 1992): basata sull'alleanza con i socialisti da una parte e i partiti meno grandi di centro e di centrosinistra (Pri, Psdi e Pli) dall'altra. Fu chiamata *pentapartito*: all'opposizione restavano il Pci, il Msi e alcune forze minori (radicali, socialisti di unità proletaria, poi democrazia proletaria e verdi) (65).

Il ritorno all'opposizione del Pci e la definizione di rapporti privilegiati col Psi portarono a un inevitabile rilancio delle tematiche istituzionali, una volta divenuto se non impossibile, certo molto più difficile ed occasionale, comunque al di fuori delle strategie politiche perseguite, contare su una compartecipazione del secondo partito nazionale (che appariva elettoralmente in crescita) all'indirizzo politico quale cercava di esprimersi nelle scelte legislative della maggioranza e del governo in Parlamento. Vi furono limitati tentativi in direzione diversa: per esempio la proposta del presidente del Pri Bruno Visentini di un «governo del presidente» (fatta in un momento politico delicato dopo il terremoto in Irpinia del 23 novembre 1980 che aveva segnalato un'amministrazione statale incapace di rispondere adeguatamente all'emergenza). Se ne fa cenno perché la formula sarebbe stata riproposta e, in qualche limitata misura, attuata trent'anni dopo (dal 2010 al 2014).

Il tema delle riforme istituzionali si sviluppò lungo due direttrici distinte, in parte alternative, in parte limitata coincidenti: e corrispondenti quasi alla lettera rispetto alle due ipotesi che dieci anni prima aveva individuato Enzo Cheli nel 1971. Da un lato vi fu chi in sede prima politico-accademica, poi direttamente politica, lanciò la proposta di un vero e proprio mutamento della forma di governo, per lo più in senso presidenziale (in genere, ma non sempre, secondo la formula caratterizzata da elezione diretta anche a poteri costituzionali intatti, come si era già ipotizzato negli anni Cinquanta). Questa proposta, in una logica bipolare, era stata avanzata da Giuliano Amato nel 1977 sulla rivista ideologica (come all'epoca si chiamavano le riviste di idee

---

(65) Il primo pentapartito organico fu il I governo Spadolini nel 1981; l'ultimo il VI governo Andreotti che si dimise nell'aprile del 1991, seguito da un ultimo governo Andreotti, il VII, senza il Pri.

e di dibattito che fiancheggiavano partiti e correnti) del Psi, *Mondoperaio*; egli l'avrebbe poi ripresa in commenti pubblicati sul quotidiano *Repubblica*; ma soprattutto fu prefigurata dal segretario socialista Bettino Craxi in un famoso articolo pubblicato sull'*Avanti!* quotidiano del Psi dal titolo *Ottava legislatura* il 28 settembre 1979. Intanto il Msi stava facendo propria l'ipotesi di una «seconda repubblica» (d'impianto presidenziale, sempre secondo il medesimo schema: elezione diretta a poteri invariati).

La seconda direttrice, invece, puntava a un'opera di riconversione maggioritaria del funzionamento delle istituzioni del governo parlamentare, senza incidere sulla forma di governo altrimenti e senza revisione costituzionale. Si trattava, in altre parole, di assicurare un maggioritarismo funzionale o di funzionamento del tutto coerente con il nuovo contesto dei rapporti politici e, entro certi limiti, destinato a non suscitare reazioni troppo negative da parte della maggior opposizione. Il manifesto di questa strategia, che successivamente avrebbe assunto l'etichetta di politica delle riforme possibili, può essere forse considerato il c.d. *Decalogo*, presentato dal senatore Giovanni Spadolini al momento di formare il proprio secondo breve governo nell'agosto 1982 <sup>(66)</sup>.

In effetti dal punto di vista strettamente istituzionale già il solo fatto che il paese dal 1981 avesse un Presidente del Consiglio non democristiano dev'essere considerato una svolta, così come il sintomo di una perdurante anomalia. Le circostanze per cui si addivenne a quella scelta furono in parte contingenti. Già all'avvio della VII legislatura il neo-Presidente della Repubblica Sandro Pertini (eletto dopo le anticipate dimissioni di Giovanni Leone, ennesimo segnale di

---

<sup>(66)</sup> I *Dieci punti sottoposti dal Presidente incaricato Spadolini ai partiti della maggioranza in materia istituzionale* (in C. FUSARO, *Riforme istituzionali, forma di governo e sistema politico istituzionale*, Firenze, ed. in proprio, 1990, 124 ss.) prevedevano fra l'altro: un rafforzamento della Presidenza del Consiglio, con attuazione dell'art. 95 Cost. (e si sarebbe dovuto aspettare altri sei anni fino alla legge 400/1988); l'istituzione di una Commissione intercamerale sulle riforme (il che avvenne); la legge sulle autonomie locali (sarebbe arrivata nel 1990); la responsabilità civile dei magistrati; la revisione della legge n. 352/1970 sui referendum; il completamento della riforma della commissione inquirente; procedure legislative d'urgenza «che garantiscano effettivamente al governo i tempi della decisione parlamentare sulle proprie iniziative [...]» unico radicale rimedio alla proliferazione dei decreti legge (fa parte del progetto del governo Renzi ancora *in itinere*, 2015); procedure parlamentari di bilancio per una miglior applicazione dell'art. 81 Cost. (sarebbero arrivate nel 1983); e la nuova disciplina del voto segreto (varata nel 1988).

difficoltà istituzionali, travolto da un'ingiusta campagna di stampa, come sarebbe stato più tardi acclarato) aveva tentato la strada della limitata alternativa possibile (cioè dell'affidare a un non-Dc il governo del Paese pur nell'ambito di maggioranze ancora imperniate su quel partito che restò quello di maggioranza relativa fino al 1994): questa divenne la soluzione quando la Dc dovette pagare le conseguenze della intricata vicenda della Loggia massonica P.2 che ne aveva coinvolto molti dirigenti <sup>(67)</sup>. Fu appunto allora che la classe dirigente Dc dovette acconciarsi a sostenere un governo guidato da un non-Dc e scelse l'alleato più sicuro e — soprattutto — minore, il quale meno direttamente avrebbe con essa un giorno potuto competere. Essa non avrebbe evitato invece questa sorte nella successiva IX legislatura, dopo altre elezioni perdute, quando dovette «subire» per ben quattro anni la presidenza del Consiglio socialista (governo Craxi, 1983-1987): in questo caso in nome peraltro di una più ampia strategia, comunque volta a rinviare ogni ipotesi di alternativa e tenere legato a sé il principale alleato. Ma tornando al 1981 non poteva non apparire singolare (non solo a osservatori stranieri) che Presidente del Consiglio diventasse il *leader* non del partito di maggioranza relativa (che aveva ancora avuto nel 1979 oltre il trentotto per cento dei voti alla Camera), ma quello di un partito che a malapena aveva superato il tre per cento.

La prima metà degli anni Ottanta vide in effetti tutto un pullulare di iniziative riformiste: sul piano politico, istituzionale ed accademico. Del piano politico, sostanzialmente, si è già detto: il periodo fu caratterizzato dal doppio binario della «Grande riforma», avanzata prima di tutto dal Psi, avversatissima dalle opposizioni, specie dal Pci, ma anche da componenti della maggioranza (larga parte della Dc, e Pri, in particolare).

Sul piano istituzionale il *Decalogo* spadoliniano era stato preceduto dalla pubblicazione del *Rapporto sui principali problemi dell'Am-*

---

<sup>(67)</sup> I contorni reali della vicenda P.2 restano non chiariti. Che si trattasse di un centro privilegiato e oscuro di scambi di potere e d'affari fra componenti della classe dirigente dentro e intorno ai partiti di governo, specie la Dc, è un fatto. Che essa stesse covando una specie di colpo di stato, questo appare assai più dubbio. Certo è che anche i suoi esponenti ritennero di dover proporre un progetto di riforme il c.d. *Piano di rinascita democratica*: bollato all'epoca come un attentato alla Costituzione, conteneva in realtà proposte per nulla sconvolgenti o — di per sé — sovversive, ispirate soprattutto al modello tedesco.

*ministrazione dello Stato* <sup>(68)</sup> e fu poi seguito, subito prima delle elezioni per la IX legislatura, alla fine del 1982, dall'istituzione in ciascun ramo del Parlamento di due Comitati di studio, uno presieduto dal senatore Bonifacio, l'altro dal deputato Riz, che ebbero il compito di fare una sorta di censimento delle posizioni delle forze parlamentari in materia istituzionale <sup>(69)</sup>. L'avvio della successiva legislatura vide invece l'istituzione della prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, nota col nome di *Commissione Bozzi* dal nome del suo presidente (liberale, uno degli ultimi costituenti). Essa avrebbe concluso i suoi lavori nel gennaio 1985, varando a maggioranza una relazione che però, dopo estenuanti ma vani tentativi, non ottenne il voto favorevole dei componenti del Pci. Il *casus belli*, dopo che ci si era molto divisi soprattutto in materia di legislazione elettorale finendo con accantonare qualsiasi progetto a breve, fu l'ipotesi di inserire in Costituzione l'abolizione o il ridimensionamento del voto segreto, il quale negli anni era diventato elemento di grave logoramento e debolezza dei governi, strumento di scambi poco trasparenti fra parte della maggioranza e parte dell'opposizione, mezzo per le correnti in cui soprattutto la Dc era divisa, per perseguire le proprie spesso divergenti strategie coalizionali, nonché le individuali ambizioni di questo o quel capocorrente. Soprattutto, il prevalere ordinario della richiesta di voto segreto minava alla base la solidarietà di maggioranza, rendeva inaffidabili — spesso — le intese faticosamente raggiunte e in una parola rendeva impossibile a perseguirsi la svolta in direzione del maggioritarismo funzionale di cui s'è detto. Al Psi il ridimensionamento drastico del voto segreto serviva per obbligare la Dc a un rapporto privilegiato ed esclusivo, che le precludesse di giocare su più tavoli utilizzando spazi di mediazione col Pci. Al Pci stava a cuore — al contrario — il recupero dello *status* di interlocutore principale e di componente storicamente legittimata del «patto costituente» ovvero del già citato «arco costituzionale»: respingeva fermamente, invece, un maggioritarismo di funzionamento lesivo della propria capacità di influenza sull'indirizzo politico. Fu così che i tentativi di mediazione

---

<sup>(68)</sup> Curato da M. S. Giannini, avrebbe esercitato una duratura influenza per un decennio e sarebbe stato ripreso dalle riforme amministrative perseguite dal governo Ciampi (1993-1994), Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese.

<sup>(69)</sup> Si veda *Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali nominato su invito del presidente della Camera previo accordo dei presidenti dei due rami del Parlamento*, Relazione informativa del presidente R. Riz, VIII leg., Camera dei deputati, Roma, 1982.

condotti dal costituzionalista Augusto Barbera del Gruppo Pci da una parte e dai deputati Ruffilli (Dc) e Battaglia (Pri) per dare una conclusione a larga maggioranza ai lavori della Commissione dall'altra fallirono: si sarebbe trattato di accantonare la proposta di inserire in Costituzione i limiti al voto segreto (voluta dai socialisti) in cambio della disponibilità comunista (ovviamente da verificare) a introdurli per via regolamentare. Il Psi non accettò, con sollievo di quella parte del Pci che non era affatto entusiasta di una simile intesa, pungolata dalla parte della Sinistra indipendente guidata da Stefano Rodotà.

L'altra grande questione sulla quale la Commissione Bozzi si divise, come s'è detto, fu quella elettorale. Anche in quell'ambito i tentativi di venirsi incontro furono sistematicamente boicottati. Importa segnalare però che fu in quella sede che si delineò la strategia istituzionale della Dc di Ciriaco De Mita e di Roberto Ruffilli, volta ad introdurre elementi di maggioritarismo di composizione o strutturale, attraverso il recupero dell'idea di sottoporre agli elettori non solo liste ma anche coalizioni di liste di partito <sup>(70)</sup>. Questo tentativo trovò una sponda nelle proposte di Gianfranco Pasquino (anch'egli della Sinistra indipendente) <sup>(71)</sup>, volte a introdurre nel sistema proporzionale un doppio premio in seggi: alla coalizione che avesse vinto, come (ma in misura assai inferiore) a quella arrivata seconda o sconfitta a un eventuale ballottaggio. Si riprendevano così proposte già segnalate e si

---

<sup>(70)</sup> Per comprendere la logica istituzionale delle proposte della Dc di De Mita, si veda R. RUFFILLI, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quaranta anni*, in *Istituzioni, società, Stato*, III, Bologna, il Mulino, 1991 (raccolta postuma, pubblicata tre anni dopo che era stato assassinato dalle Brigate Rosse, proprio per le proposte che aveva concorso a sviluppare) e C. DE MITA, *Politica ed istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Rizzoli, 1988. L'idea di fondo era che «l'elettore deve essere messo in condizione di decidere [...] non solo per il partito ma per il governo [...]» (128), per cui si trattava di «creare le condizioni, a livello di sistema elettorale, che portino alla scelta diretta della maggioranza di governo da parte dei cittadini elettori» (R. RUFFILLI, *Il governo*, cit., 808): più o meno dove ancora stiamo cercando di arrivare a trent'anni di distanza.

<sup>(71)</sup> Pochi anni prima era stato pubblicato G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari-Roma, Laterza, 1982, nel quale si sosteneva che alla crisi italiana non si potesse dare risposte solo politiche, ma che si dovessero dare anche risposte in termini istituzionali (111). Richiamava la posizione socialista quale delineata da Amato (122) e il riferimento all'esempio di François Mitterrand spiegava le ragioni dell'opposizione comunista sia politiche sia di cultura politica: esse inducevano quel partito a condannare come aspetti di una stessa forzatura le proposte presidenzialiste e maggioritarie elettorali, quasi fossero versioni aggiornate del fascismo o — come minimo — della «legge truffa» (130).

anticipavano — di fatto — soluzioni cui il secondo sistema partitico italiano avrebbe guardato a partire dalla metà anni Novanta. Ma all'epoca ipotesi del genere furono giudicate concepite su misura per ridimensionare il potere di coalizione degli alleati di cui la Dc aveva bisogno, e di cui quegli stessi alleati, in testa il Psi (ma anche il Pri), non erano affatto disposti a rinunciare, foss'anche in minima parte. Perciò sul punto la Dc, del resto divisa internamente, rimase isolata.

In sintesi: in piena epoca di pentapartito l'unica strada perseguibile in materia istituzionale si dimostrò quella delle riforme possibili ovvero di un modesto maggioritarismo funzionale, non quella del maggioritarismo strutturale, a monte, il cui presupposto era incidere sulla forma di governo direttamente o indirettamente per il tramite della legge elettorale.

Per il resto, la relazione finale della Commissione Bozzi <sup>(72)</sup> proponeva modifiche a quaranta articoli della Costituzione, nonché quattro aggiuntivi, di cui undici (più due aggiuntivi) della parte I, toccare la quale — all'epoca — non era un tabù. Per il resto si proponeva un blando rafforzamento della stabilità di governo (grazie al rapporto fiduciario col Parlamento in seduta comune) e una differenziazione fra le due Camere, per ciascuna delle quali si favoriva una certa specializzazione (più legislazione alla Camera, più controllo al Senato).

Nella stessa fase era stata avviata la lunga riforma a tappe dei regolamenti delle due Camere: in particolare nell'autunno del 1983, anche memori dell'ostruzionismo sistematico del gruppo radicale che nella legislatura precedente aveva messo il dito sulla piaga dell'unanimità dei regolamenti del 1971, si provvide (per esempio alla Camera) a ridimensionare i poteri dei capigruppo dei gruppi di consistenza sotto i trenta deputati; a introdurre le interrogazioni a risposta immediata (che mai avrebbero avuto grande successo) e — soprattutto — il primo modello di contingentamento dei tempi per assicurare almeno che la legge di bilancio e la legge finanziaria (come si chiamava all'epoca) fossero varate entro la fine dell'anno evitando i cronici esercizi provvisori di bilancio che avevano finito con l'aggiungersi ai problemi di pubbliche amministrazioni già in difficoltà.

---

<sup>(72)</sup> *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Doc. XV-bis, n. 3, IX leg., Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Roma, 29 gennaio 1985.

Il lungo governo Craxi (il più lungo del dopoguerra fino alla svolta degli anni Novanta, durò millecinquantotto giorni) non incise direttamente in materia istituzionale se si eccettua l'importante revisione del Concordato nel 1984 e le prime intese (a partire da quella con la Tavola Valdese) <sup>(73)</sup>, ma ugualmente la sua rilevanza non può essere ignorata. Esso infatti fu guidato con la determinazione di affermare la regola maggioritaria senza accettare forme di sostanziale compartecipazione, nelle principali politiche pubbliche, con il Pci. A sua volta il Pci di Enrico Berlinguer raccolse la sfida: di qui il referendum che fece seguito alla riduzione del meccanismo c.d. della scala mobile (ritenuto causa di autoalimentazione dell'inflazione), disposto per decreto (poi convertito) dal governo, d'intesa con la Cisl e la Uil, ma contro l'opposizione intransigente della Cgil e del Pci. Il referendum del 9-10 giugno 1985 vide la vittoria del «no» con il 54,3 per cento dei voti.

In ambito accademico il decennio di cui parliamo vide un parallelo rinnovato interesse per le riforme istituzionali simboleggiato nel 1981 dalla fondazione della rivista *Quaderni costituzionali* che dell'attenzione all'aggiornamento delle istituzioni fece il suo programma. Non è un caso che nel secondo numero comparisse un saggio di Enzo Cheli dall'emblematico titolo *La 'centralità parlamentare': sviluppo e decadenza di un modello* <sup>(74)</sup>: il giudizio del costituzionalista aretino era impietoso. Il nesso democrazia bloccata, consociativismo, teoria della centralità del Parlamento vi era evidenziato e bollato di «utopismo giacobino» e «velleitario». Parafrasando il Benjamin Crick della famo-

---

<sup>(73)</sup> C'era molta carne al fuoco e anche se avesse voluto, avrebbe incontrato grandi ostacoli: del resto all'epoca le opposizioni, in particolare di sinistra, riuscirono a imporre la tesi — sconosciuta alle precedenti fasi storiche — che il governo, in ossequio alla dottrina della centralità parlamentare, dovesse tenersi fuori dalla materia oggetto della I Bicamerale: al punto che, su decisione dell'Ufficio di presidenza della Commissione, fu notificato al Presidente del Consiglio, che l'aveva chiesto, che non era opportuno sentirlo (e infatti egli mai prese la parola in quell'arena).

<sup>(74)</sup> Si veda *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 343 ss. Va detto che già in un convegno a Perugia del 1978, i cui atti furono pubblicati in *Attualità e attuazione della Costituzione*, conv. Perugia 4-7 dicembre 1978, Roma-Bari, Laterza, 1979, quella teoria era stata sottoposta a critica, in particolare da Antonio Baldassarre (16-41) e da Giuliano Amato (79-89). Questi richiamò espressamente le tesi di Duverger. In questi due interventi la constatazione secondo la quale si era tentato di trasformare il Parlamento italiano degli anni Settanta in una specie di Congresso degli Stati Uniti: ahimé nel contesto di una forma di governo parlamentare.

sa voce <sup>(75)</sup>, Cheli segnalava le difficoltà che sono destinati a incontrare i parlamenti chiamati ad assumere effettivi ruoli decisionali. A Cheli avrebbe risposto, sia pure alcuni anni dopo, Pietro Ingrao a difesa, fra l'altro dei regolamenti del '71, voluti per restituire al Parlamento, disse, «la capacità di selezionare le proprie decisioni [...] e al fondo recuperare una visione programmatica dei propri obiettivi [...]» (quasi potesse esistere un Parlamento come soggetto autonomo e distinto rispetto ai partiti, ai gruppi parlamentari, alla maggioranza e all'opposizione) <sup>(76)</sup>. Negli stessi anni studiosi di diverso orientamento lavoravano a un'ipotesi di «grande riforma»: e ne pubblicavano i risultati in *Verso una nuova Costituzione*; nel 1984 l'Associazione dei costituzionalisti dedicava il proprio convegno annuale, a Padova, proprio alle riforme istituzionali.

Dopo un breve governo Gorla, agli inizi della X legislatura, Ciriaco De Mita, segretario della Dc, arrivava alla guida del suo unico governo su una piattaforma tutta incentrata sulle riforme (quelle «possibili» s'intende) <sup>(77)</sup>. Sarebbe finalmente stata approvata la legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio (legge 23 agosto 1988, n. 400, relatore alla Camera Adolfo Battaglia, capogruppo del Pri); ma soprattutto, nell'ottobre successivo, dopo un aspra battaglia, sarebbe stata approvata il ridimensionamento in entrambe le Camere del ricorso al voto segreto: ci furono notevoli resistenze, alla fine contenute sulla base di un compromesso che lasciava la possibilità di imporre la votazione segreta su materie attinenti le libertà fondamentali (e alla Camera anche la legislazione elettorale). Ma anche il Pci stava cambiando: al Comitato centrale del 26 ottobre (pochi giorni dopo) Achille Occhetto, la cui elezione a segretario nel giugno precedente non sarebbe stata estranea all'esito positivo della vicenda regolamentare, propugnava «una proposta complessiva di nuovo sistema politico istituzionale [...]» capace di realizzare i valori della Costituzione e parlava anche di riforma elettorale almeno a livello locale e regionale, affermando però che «anche per il governo centrale l'elet-

---

<sup>(75)</sup> B. CRICK, voce «Parlamento», in *Enciclopedia del Novecento*, V, Roma, Istituto Enciclopedia Treccani, 1976, 79 ss.

<sup>(76)</sup> P. INGRAO, *Crisi e riforma del parlamento*, in *Dem. dir.*, n. 2, 1985, 35 ss.: una relazione tenuta all'Istituto di Diritto pubblico dell'Università «La Sapienza» di Roma (20-22 marzo 1985).

<sup>(77)</sup> In quel governo Antonio Maccanico era stato nominato Ministro s.p. agli affari regionali e ai problemi istituzionali (nella sua delega era stata inclusa la revisione delle procedure parlamentari).

tore ha il diritto che il suo voto abbia un significato preciso; che attraverso il suo voto sia ben chiaro quale maggioranza egli ritiene debba governare il Paese [...]», ed arrivava a non escludere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (78).

Le cose stavano cambiando: subito il maggioritarismo di funzionamento, il Pci alla vigilia della propria scomparsa stava finalmente orientandosi verso il maggioritarismo di composizione. Occhetto aveva compreso che non si trattava di fare le barricate per difendere il proprio limitato ruolo in una democrazia destinata a restare bloccata, ma di concorrere a creare i presupposti istituzionali di un'alternativa che altrimenti sarebbe restata chimera.

3.3. Le riforme possibili del pentapartito avrebbero comunque lasciato segno duraturo: alla legge sull'ordinamento del Consiglio e alle riforme dei regolamenti Camere si possono aggiungere la legge sulla concorrenza, la legge sul procedimento amministrativo, la legge sull'ordinamento delle autonomie locali, la stessa legge — assai discussa — che ratificò a cose fatte il duopolio Rai-Mediaset in materia di disciplina della radiotelevisione, la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, la legge che trasformò radicalmente il sistema bancario.

Furono più che utili, e nondimeno tardive. Soprattutto, in materia di riforme politiche, la parziale abolizione del voto segreto restò l'unica innovazione sostanziale (79). La legislazione elettorale restava un tabù. In contraddizione con le sue proposte di «grande riforma», indebolendone la portata, il Psi guidato da Craxi continuava ad essere del tutto contrario a procedere anche sulla strada del maggioritarismo di composizione. Singolarmente lo stesso si può dire del partito che —

---

(78) Citato in G. PASQUINO (a cura di), *La lenta marcia del Pci nelle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 1988, 433 ss.

(79) Fu condotto un tentativo di revisione del bicameralismo, unica eredità — in pratica — della Commissione Bozzi. Di esso il Senato approvò nel 1990 una blanda messa a punto procedurale, fermo tutto il resto, relatore Leopoldo Elia: con il c.d. «meccanismo della culla»: salvo richiamo dell'altra, il voto della Camera che si pronunciava per prima sarebbe stato sufficiente a determinare l'approvazione di una legge. Vi rimise poi mano la I Commissione affari costituzionali della Camera, relatore il presidente Silvano Labriola, il quale delineò un'ipotesi che coinvolgeva il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: modello che sarebbe stato ripreso dalla Commissione De Mita-Iotti (1992-1994), dalla Commissione D'Alema (1997-1998) e in parte anche da progetti successivi. Nel 1991 quel testo approdò in Aula, ma solo per essere affossato dalla Dc (come troppo audace) e rinviato in Commissione (X leg. AC4887-A).

a sua volta non sempre con convinta coerenza — si era fatto esplicito promotore di una svolta presidenziale, il Msi che fu fino all'ultimo difensore delle formule proporzionali. Lo stesso si deve dire del Pri, del Psdi, per non parlare degli altri più piccoli: salvo il Pli che a metà degli anni Ottanta aveva scelto il maggioritario a doppio turno. Certo: Dc e Pci stavano assumendo o avevano assunto le posizioni dei loro *leader*, De Mita e Occhetto. Ma a parte la circostanza che De Mita venne rapidamente messo da parte in nome di una politica meno conflittuale nei confronti del Psi, rimaneva un ostacolo insormontabile: la Dc non poteva fare a meno, per governare, di alleati che non ne assecondavano le strategie istituzionali; e non poteva neanche rivolgersi — all'epoca — all'altro grande partito. Lo si vide bene quando nel corso dell'esame della legge sull'ordinamento degli enti locali, il VI governo Andreotti su richiesta socialista pose alla Camera e al Senato, per ben quattro volte, la fiducia per impedire il voto sull'elezione diretta dei sindaci, che avrebbe contato su larghe maggioranze a favore.

Fu questa un cartina di tornasole della perdurante indisponibilità delle forze politiche dell'epoca a riforme politiche incisive. Ciò portò al rafforzamento delle proposte di radicale riforma elettorale per la composizione delle Camere, avanzate negli anni vicini, dal 1986 in poi, a livello politico ed anche accademico <sup>(80)</sup>. Nel 1988 era stato Serio Galeotti a lanciare, per la prima volta, l'idea di un referendum elettorale, che venne ora ripresa <sup>(81)</sup>. Stava per cadere il muro di Berlino: e con esso, in poco tempo, per ridimensionarsi fino a scomparire, la divisione dell'Europa in due campi e la minaccia sovietica. Venivano a mancare i presupposti stessi, in Italia, della *conventio ad excludendum*. Fu così che si avviò la strategia referendaria che nel giro di pochi anni determinò il crollo del sistema partitico del 1948 e l'avvio di una fase nuova della storia politico istituzionale italiana.

---

<sup>(80)</sup> Il *leader* radicale Marco Pannella aveva costituito nel 1986 la Lega per l'uninominale; Mariotto Segni, deputato Dc, figlio del Presidente degli anni Sessanta e costituzionalista, aveva fondato il Movimento per la riforma elettorale (1987), poi affiancato da Bartolo Ciccardini (*Europa Settanta*); alcuni politici e una serie di intellettuali avevano firmato il *Manifesto dei 31* (fra costoro, Paolo Barile, Carlo Bo, Domenico Fisichella, Rita Levi Montalcini, Pietro Scoppola, Giuseppe Tamburrano, oltre allo stesso Segni e Umberto Agnelli).

<sup>(81)</sup> In una riunione del Movimento per la riforma elettorale a Roma (18 maggio 1988). Un primo testo del quesito in S. GALEOTTI, *Un referendum abrogativo della legge elettorale del Senato*, in *Parlamento*, n. 9, 1989, 6 ss.

Un parte del mondo cattolico italiano si fece protagonista della strategia referendaria, la quale accanto a una serie di intellettuali di vario orientamento vide un certo limitato numero di politici, per lo più in minoranza nel proprio partito. Decisiva per capacità di mobilitazione e contributo alla stessa stesura dei quesiti, fu in particolare la scelta della Federazione universitaria cattolica italiana (la Fuci) di schierarsi a favore di quella strategia <sup>(82)</sup>. Nella stessa direzione militava la *Legga democratica* fondata anni prima (1974) da Pietro Scoppola (poi chiamata *Cattolici democratici*): quando alcuni intellettuali cattolici si erano schierati contro l'abrogazione della legge sul divorzio. Si noti che nel 1992 le Associazioni cristiane lavoratori italiani (le ACLI) si sarebbero associate alle proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio.

La vicenda dei referendum elettorali (inclusa la questione istituzionalmente rilevante dei giudizi di ammissibilità — e non — della Corte costituzionale) è nota e non occorre riproporla nei dettagli <sup>(83)</sup>. Ne furono elaborati tre, relativi alla legge elettorale per il Senato (quesito volto a rendere l'elezione, per tre quarti degli eligendi, cioè in tutti i collegi uninominali, un maggioritario tipo *first past the post*), a quella per la Camera (volta ad incidere sul pluralità delle preferenze, garanzia e strumento del correntismo, ad una sola), a quella per i comuni (per estendere a tutti il sistema maggioritario di lista dei comuni sotto i cinquemila abitanti) <sup>(84)</sup>.

L'esito del referendum sulla preferenza unica (9 giugno 1991) dopo che alcuni *leader* politici avevano espressamente incitato al non voto (l'anno prima, nei referendum su caccia e pesca, per la prima volta la strategia di provocare il non raggiungimento del *quorum*, esplicitamente adottata dalle associazioni per il «no», aveva avuto successo), quasi il novantasei per cento dei votanti (che erano stati un

---

<sup>(82)</sup> La dirigenza della Fuci si rivelò una vera e propria miniera di protagonisti di punta del riformismo istituzionale: penso a Giorgio Tonini, Stefano Ceccanti, Giovanni Guzzetta, Salvatore Vassallo.

<sup>(83)</sup> Per tutti, A. BARBERA e A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, specie il capitolo («La stagione antipartitocratica dei referendum») in cui si ricostruisce con ampia documentazione la vicenda dei referendum elettorali e la strategia politico istituzionale ad essa sottostante (115-169).

<sup>(84)</sup> Presentarono i quesiti all'Ufficio centrale per i referendum presso la Corte di cassazione, fra gli altri: Barbera, Barile, Bassanini, Calderisi, Ceccanti, Chimenti, Ciccardini, Fusaro, Galeotti, Galli della Loggia, Giannini, Lipari, Panebianco, Pasquino, Roppo, Scoppola, Tonini, Veca.

solido 62,5 per cento) si era espresso per il «sì». Si trattava di una evidente richiesta di rinnovamento della politica: una sollecitazione che non si sarebbe più esaurita.

Ma l'implicito appello dei cittadini non venne colto.

Tanto meno venne accolto il messaggio alle Camere ex art. 87 Cost. inviato il 26 giugno 1991 dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga<sup>(85)</sup>, che era stato eletto come successore del Presidente Pertini nel luglio 1985. Quel messaggio resta uno dei documenti più impegnativi e approfonditi, e al tempo stesso discussi e contestati, nella storia dei tentativi di riformare le istituzioni politiche italiane. Può essere considerato l'ultimo solenne appello alle forze politiche dell'epoca per superare divisioni e interessi contingenti in nome di una maggiore efficienza e legittimazione democratica dell'ordinamento della Repubblica. L'incapacità di accoglierlo — in un contesto internazionale mutato (ciò da cui espressamente prendeva le mosse Cossiga), insieme alle nuove sfide della competizione infraeuropea e al disvelarsi impietoso degli estesi meccanismi di finanziamento illecito dell'attività dei partiti (l'inchiesta *Mani pulite* dal febbraio 1992) avrebbe determinato la fine del sistema politico sorto all'indomani della Seconda guerra mondiale e consolidatosi con le elezioni del 18 aprile 1948.

Il messaggio di Cossiga, controfirmato dal Ministro delle giustizia socialista Claudio Martelli per scelta del Presidente del Consiglio Andreotti (alla guida del suo VII e ultimo governo), suscitò reazioni che potrebbero sorprendere chi leggesse quel testo senza tener conto del contesto. Si trattava — in pratica — di un saggio di quasi sessanta pagine accompagnato da una lunga lettera ai presidenti delle Camere che dava il senso politico istituzionale di esso. Cossiga ricostruiva la vicenda costituzionale del dopoguerra partendo da una citazione di Piero Calamandrei: questa parte introduttiva, scriveva egli stesso, si concludeva con un appello a «un grande sforzo collettivo, che permetta di scongiurare il pericolo di una disaffezione dei cittadini al nostro sistema di governo», tanto più dopo il referendum di poche settimane prima. Cossiga proseguiva facendo una sintetica storia del percorso riformatore dal 1979 ad allora, proponendo «alcuni dei principali terreni ai quali il processo riformatore dovrebbe rivolgersi, con particolare riferimento alle forme e agli strumenti di governo ed al sistema elettorale, alle autonomie, all'ordine giudiziario, ai nuovi diritti e ai nuovi doveri e infine alla finanza pubblica» (c'era dunque di tutto):

---

(85) X legislatura, Camera dei deputati, Doc. I, n. 11.

programma vasto che toccava anche temi cui le forze politiche erano più che sensibili. Infine, Cossiga si avventurava sul metodo da adottare per le riforme. Pur dicendo chiaramente che «l'unica strada è comunque quella indicata dall'art. 138 della Costituzione» o tutt'al più di una modifica di esse in applicazione della formulazione vigente (questione già più controversa), indicava tre ipotesi: il ricorso puro e semplice all'art. 138; l'attribuzione da parte delle Camere a sé stesse di poteri costituenti; l'elezione, infine, di una vera e propria Assemblea costituente. In ultimo si soffermava sulle forme di «ratifica popolare» delle decisioni adottate dagli organi rappresentativi. Fu questa la parte che scatenò le maggiori polemiche e che fu presa a pretesto per un coro di critiche da parte della maggior parte delle forze parlamentari. Il punto era che il messaggio intervenne in una fase di rapporti assai difficili fra Presidente e Parlamento e anche nei confronti di singole personalità, accentuati sia per ragioni idiosincratice (carattere e comportamenti del Presidente <sup>(86)</sup>) sia per la campagna politica sulla questione di Gladio, l'organizzazione paramilitare clandestina italiana volta a ostacolare da dietro le linee un eventuale invasore (istituita nel quadro Nato al culmine della Guerra fredda): di essa come sottosegretario alla difesa, molti anni, prima Cossiga era stato al corrente. Ciò egli si vide imputare quasi fosse stato protagonista di un potenziale golpe, sicché se ne ritenne strumentalmente e ingiustamente attaccato. In questo quadro, il tema delle riforme e ancor di più la sola ipotesi, pur avanzata nel rispetto dichiarato delle regole formali della Costituzione, di una vera e propria fase costituente non potè che dare la stura — a differenza di quanto era avvenuto nel 1975 dopo il messaggio di Leone — a vivacissimi dibattiti nelle due Camere (cinquantasei interventi alla Camera e trentasette al Senato, la gran parte dei quali polemici e critici non solo del messaggio e dei suoi contenuti, ma dell'interpretazione da parte di Cossiga del ruolo presidenziale). Fu così un'altra occasione perduta. Di lì a poco i gruppi parlamentari del Partito democratico della sinistra, erede del Pci, guidato da Occhetto, avviò iniziative parlamentari per mettere in stato d'accusa Cossiga per attentato alla

---

<sup>(86)</sup> Va ricordata la propensione presidenziale a sistematiche esternazioni «senza peli sulla lingua», spesso ben poco diplomatiche, talvolta francamente offensive (si vedano i giudizi su alcuni magistrati, Felice Casson e Pier Luigi Onorato, che gli fece causa per diffamazione, vincendo dopo un conflitto di attribuzione parimenti perso da Cossiga, e sul segretario Pds Occhetto).

Costituzione. Non ebbero seguito, ma azzerarono qualsiasi prospettiva di procedere, in quella legislatura, a riforme condivise.

Anche da parte accademica piovvero critiche a profusione <sup>(87)</sup> e si registrò un appello critico firmato da cinquantadue costituzionalisti (primo di una lunga serie di iniziative simili che si sarebbero riproposte periodicamente ogni qual volta la questione delle riforme istituzionale sarebbe stata rilanciata con qualche vaga possibilità di successo). Furono reazioni «troppo chiuse e guardinghe», avrebbe detto vent'anni dopo Giuliano Amato <sup>(88)</sup>.

La legislatura era agli sgoccioli. Seguirono le elezioni della successiva XI, con il trionfo della Lega (passata da due a ottanta parlamentari) in un contesto di profonda crisi politica, istituzionale, finanziaria. L'elezione del successore di Cossiga, che aveva assunto i ritmi lenti di vicende analoghe precedenti, fu imposta *ad horas* dalla prima delle stragi mafiose (l'assassinio di Giovanni Falcone, della moglie e della scorta), che avrebbero insanguinato le estati del 1992 e del 1993.

Nel suo discorso a Camere riunite per il giuramento, Oscar Luigi Scalfaro rivolse un «rispettoso ma fermo invito al Parlamento [...] perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale e organica riforma della Costituzione» <sup>(89)</sup>.

Mentre si estendevano a macchia d'olio le indagini sull'illecito finanziamento della politica e sulla corruzione, la lira dovette essere salvata conferendo parte del Tesoro della Banca d'Italia in pegno alla Germania. Il I governo Amato affrontò di petto la situazione sperimentando per primo le grandi delegazioni legislative di riforma nei settori cruciali (sanità, pensioni, pubblico impiego, finanza locale), e dovette perfino ricorrere a un prelievo forzoso sui conti correnti bancari: misura sintomo di un'emergenza controllata a stento.

Nel contempo la strategia referendaria aveva compiuto altri passi, riproponendo in forme che la Corte avrebbe considerato alla fine ammissibili due referendum, i due di maggiore impatto sotto il profilo

---

<sup>(87)</sup> Si veda il n. 5, 1991, *Giur. cost.* Mentre l'appello di cui si dice di seguito comparve sul quotidiano *La Repubblica* del 3 dicembre 1991.

<sup>(88)</sup> Nel corso di una sorta di riabilitazione postuma di quel documento cui parteciparono oltre ad Amato, Pietro Grasso, Luigi Zanda, Gaetano Quagliariello, Augusto Barbera, Michele Gotor, Antonio Zanfarino e collaboratori di Cossiga quali Luigi Compagna, Egidio Ortona, Paolo Savona e Paolo Guzzanti: in P. CHESSA e P. SAVONA (a cura di), *La grande riforma mancata*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

<sup>(89)</sup> XI legislatura, 28 maggio 1992, Resoconto stenografico.

della forma di governo: quello sulle elezioni comunali, che fu prevenuto dal varo della legge 25 marzo 1993, n. 81, che finalmente introdusse l'elezione diretta dei sindaci, incidendo per via elettorale direttamente sulla forma di governo locale; quello sull'elezione dei senatori nei collegi uninominali (con richiesta di soppressione del *quorum* del sessantacinque per cento istituito quarantacinque anni prima) che invece si tenne regolarmente (insieme ad altri, incluso quello che abolì il finanziamento ordinario ai partiti lasciando solo i rimborsi per le spese elettorali) il 18 aprile 1993: altra data chiave che determinò la fine del sistema partitico del 18 aprile 1948. All'atto delle dimissioni, Giuliano Amato disse in Parlamento che il referendum costituiva «un autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale [...]»<sup>(90)</sup>. In effetti, a proposito di quel referendum, si sarebbe parlato, di «metafora del potere costituente»: precisamente con riferimento all'esercizio da parte degli elettori del potere referendario allo scopo di imporre quelle forme di maggioritarismo strutturale che la gran parte del sistema partitico aveva sempre voluto escludere<sup>(91)</sup>.

Alle dimissioni del I governo Amato fece seguito la nomina di un governo «tecnico politico» (composto in parte da tecnici e accademici di vaglia, ma su indicazione partitica), la cui guida fu affidata al governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi: inizialmente sostenuto dai partiti del pentapartito e dal Pds (che per la prima volta aveva indicato ministri), fu subito abbandonato dal partito di Occhetto a seguito del voto parlamentare contro l'arresto di Bettino Craxi<sup>(92)</sup>.

---

<sup>(90)</sup> Si cfr. XI legislatura, Res. Sten., seduta 170, 21 aprile 1993, 12841. «Non ci siamo proprio!» esclamò un compagno di partito del Presidente del Consiglio, Rino Formica.

<sup>(91)</sup> Si veda C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, Relaz. Conv. Ass. It. Cost., Siena, 3-4 novembre 1993, *paper*.

<sup>(92)</sup> Si dimisero così Augusto Barbera (sostituito ai rapporti col Parlamento da Paolo Barile), Luigi Berlinguer (sostituito da Umberto Colombo, università), Valdo Spini (sostituito da Livio Paladin, politiche comunitarie), Vincenzo Visco (sostituito da Franco Gallo, finanze). Fra gli accademici indipendenti rimasero Piero Barucci (tesoro), Sabino Cassese (funzione pubblica), Giovanni Conso (giustizia), Leopoldo Elia (riforme elettorali e istituzionali), Francesco Merloni (lavori pubblici), Luigi Spaventa (bilancio). Questa scelta fu da molti considerata una concessione al giustizialismo e un grave errore politico che accelerò la fine della legislatura senza dare al partito di Occhetto la vittoria che dava per scontata.

Queste vicende erano state accompagnate dall'istituzione di una seconda *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, affidata prima alla presidenza di Ciriaco De Mita poi a quella di Nilde Iotti<sup>(93)</sup>: inserita poi, dalla legge cost. 6 agosto 1993, n. 1 (approvata con larghi consensi), in un procedimento di revisione in parziale deroga dell'art. 138 Cost. allo scopo di assicurare un esame più celere ed organico dei progetti di revisione (ma con esclusione *ope legis* di qualsiasi revisione della parte I della Costituzione): un modello che sarebbe stato riproposto sia nel 1997 in occasione dell'istituzione della terza *Commissione bicamerale per le riforme — stavolta — costituzionali* sia all'inizio della XVII legislatura nel 2013. Negli stessi giorni, relatore il democristiano Sergio Mattarella, giungevano in porto con rapidità (a meno di quattro mesi dal referendum) le due leggi elettorali figlie del voto popolare del 18 aprile precedente. Tale esito fu reso possibile dalla sostanziale conferma, con qualche aggiustamento significativo, del modello residuo dall'abrogazione referendaria del *quorum*. Era successo che dal momento che la legge per il Senato era di fatto stata trasformata in proporzionale, negli anni non ci si era dati pena di istituire tanti collegi quanti i senatori elettivi (aumentati nel 1963 a trecentoquindici). Così erano restati i duecentotrentotto collegi uninominali pre-riforma: solo ad essi, pari al settantacinque per cento del totale, si applicava il *quorum* del sessantacinque per cento. Solo su di essi potè dunque intervenire il referendum abrogativo (che consistette nel proporre appunto l'abrogazione di quel *quorum*): ed è questa la ragione per cui si ebbero — avendo uniformato, sotto questo profilo Camera e Senato — due camere ciascuna con poco meno dei tre quarti di eletti in altrettanti collegi uninominali (quelli della Camera furono quattrocentosettantacinque) e un quarto con criterio proporzionale secondo formule lievemente diverse (alla Camera si votava con due distinte schede, allo scopo precipuo, come disse Ciriaco De Mita, di dare visibilità ai partiti, separando ciò che i collegi uninominali forzavano a unire)<sup>(94)</sup>.

I lavori della seconda Bicamerale si chiusero con l'interruzione anticipata della legislatura, disposta dal Presidente Scalfaro (altra decisiva novità istituzionale), il 16 gennaio 1994, senza che ciò gli

---

<sup>(93)</sup> Anche De Mita rimase vittima indiretta (per fatti attinenti a un fratello) del giustizialismo inarrestabile di quel periodo e dovette dimettersi.

<sup>(94)</sup> Questo modello, in qualche modo preterintenzionale, avrebbe trovato imitatori, per esempio, in Giappone.

venisse suggerito dai partiti o da una maggioranza di essi (come era sempre stato in passato). Per tre ragioni, egli scrisse: la delegittimazione del Parlamento di quella legislatura, giornalmisticamente definito «degli inquisiti»; l'avvenuta approvazione delle nuove leggi elettorali; e infine anche per l'emergere di equilibri politici nuovi, segnalati dalle prime elezioni di sindaci nelle maggiori città che aveva condotto a una bipolarizzazione fra alleanze di partiti in via di radicale trasformazione.

I progetti della seconda bicamerale presentati da Nilde Iotti nel gennaio 1994 toccavano ventidue articoli della Costituzione e ne aggiungevano cinque. A differenza delle proposte della Commissione Bozzi, proponevano la sostanziale riscrittura del titolo V (artt. dal 116 al 130 in particolare) ed incidavano sulla forma di governo secondo un modello fondato sulla sfiducia costruttiva <sup>(95)</sup>. Anche queste proposte restarono però lettera morta: erano figlie di una stagione politica al tramonto. Il contributo maggiore che la Commissione dette fu che al suo interno si erano discusse ed elaborate le linee della nuova legislazione elettorale a prevalenza maggioritaria.

4. A seguito della dissoluzione del sistema partitico del primo secondo dopoguerra, accentuata dalla nuova legislazione elettorale del 1993, le elezioni del 27 e 28 marzo 1994 segnarono una fase di transizione. Si confrontarono in pratica quattro coalizioni. Ma le due di centro-destra erano strettamente alleate anche se diverse fra il nord (e la Toscana) e il centro-sud, entrambe guidate, dopo la sua decisione di mettersi in politica, dal magnate della tv privata Silvio Berlusconi (nel Nord ci fu una coalizione fra Forza Italia, il partito fondato da Berlusconi, e la Lega Nord; nel Sud, la coalizione fu fra Forza Italia e Alleanza nazionale). Con iniziali aspettative di scontato successo, le fronteggiava l'*Alleanza dei progressisti*, guidata dal Pds e dal suo segretario Occhetto, ma anche il *Patto per l'Italia*, guidato da Mario Segni alla testa di una coalizione centrista formata dal Partito popolare, dal Patto Segni, dal Pri e da alcune forze minori. Occhetto nell'autunno precedente aveva respinto la proposta di Segni di un'alleanza che avesse alla testa il *leader* referendario.

---

<sup>(95)</sup> Si prevedeva l'elezione parlamentare, a maggioranza assoluta, del primo ministro con potere di nomina e revoca dei ministri, e sfiducia costruttiva con elezione del sostituto. Si veda *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Documenti istitutivi, discussioni, progetti*, XI leg., Camera dei deputati, Roma, 1995.

L'esito della prima applicazione delle leggi Mattarella certificò che l'incentivo alla bipolarizzazione della competizione era così forte da non lasciar scampo a terze forze: con sei milioni di voti il Patto per l'Italia ebbe quattro seggi su quattrocentosettantacinque alla Camera nella parte maggioritaria (e quarantadue nella parte proporzionale), mentre i due Poli di destra ne sommarono ducecentonovantatré (con altri sessantaquattro nella parte proporzionale). Occhetto ammise la sconfitta, il Presidente Scalfaro non poté non affidare l'incarico di formare il governo a Silvio Berlusconi, pur indirizzandogli una singolare lettera contenente precisi punti programmatici (specie in materia di politica estera ed europea, e di giustizia) e pur entrando nel merito della nomina di alcuni ministri.

Il I governo Berlusconi entrò in crisi già a fine anno per la decisione della Lega di non sostenerlo più, e il Presidente Scalfaro, interpretando la Costituzione come prima della svolta maggioritaria, non sciolse le Camere come il vincitore delle elezioni gli aveva chiesto <sup>(96)</sup>. Invece, persuase le forze politiche di maggioranza e opposizione a sostenere un secondo governo «tecnico», affidato all'ex direttore generale della Banca d'Italia, Lamberto Dini, il Ministro del tesoro del governo di centro-destra. Questi formò un esecutivo formato per intero da non parlamentari, con programma in pochi punti dettati dal Capo dello Stato (varare la riforma previdenziale, approvare la nuova legge elettorale in vista delle elezioni regionali, approvare una legge che garantisse maggiori pari opportunità ai partiti sui media <sup>(97)</sup>). Ebbe la fiducia con soli trecentodue voti alla Camera (un raro caso di governo minoritario), sostenuto — in pratica — dalle opposizioni sconfitte alle elezioni e dalla Lega che aveva fatto cadere il governo Berlusconi.

La XII legislatura fu breve, ma importante dal punto di vista dell'evoluzione della forma di governo. All'interpretazione del ruolo e dei poteri presidenziali (a partire dallo scioglimento e dalla formazione

---

<sup>(96)</sup> Ad avviso di chi scrive, lo scioglimento, scelta altrettanto legittima, avrebbe consolidato più rapidamente la prassi maggioritaria. Invece, ancor prima, con una dichiarazione a Nisida, il Presidente, annunciando che non avrebbe comunque sciolto le Camere, liberò da ogni remora la Lega che poté uscire dalla maggioranza senza timore di dover affrontare gli elettori.

<sup>(97)</sup> In realtà già nel 1993 era stata varata un'ottima legislazione elettorale di contorno (legge 10 dicembre 1993, n. 515), ma la scesa in campo di Berlusconi e l'uso spregiudicato che fece delle sue tre reti televisive (prima dell'avvio del periodo disciplinato dalla legge) provocò polemiche aspre destinate a durare quasi vent'anni.

del governo) da parte del Presidente Scalfaro s'è già fatto cenno. Va aggiunto il varo di importanti modifiche alla legislazione elettorale regionale, in particolare la legge 23 febbraio 1995, n. 43 di cui era stato relatore il deputato Giuseppe Tatarella di Alleanza nazionale. La nuova disciplina prevedeva, accanto ai seggi proporzionali nelle circoscrizioni provinciali nella misura dei quattro quinti, l'elezione sul piano regionale con formula maggioritaria del restante quinto di consiglieri al fine di assicurare comunque la decisività del voto <sup>(98)</sup>. In assenza di revisioni costituzionali, si prevedeva l'indicazione di un capolista (implicitamente candidato ad essere eletto dal Consiglio presidente, in caso di vittoria); inoltre, con norma di dubbia costituzionalità che non sarebbe mai stata sottoposta al vaglio della Corte, si prevede lo scioglimento *ope legis* del Consiglio nel caso in cui si fosse sfiduciato, nei primi due anni, il primo presidente eletto dopo le elezioni. Dopo la legge 25 marzo 1993, n. 81, si trattava del secondo caso di legge elettorale congegnata in modo tale da influire contestualmente sulla forma di governo.

Inoltre, fu proprio con il governo Dini che trovò accesso alla Corte costituzionale il singolare ed italianissimo istituto della «sfiducia individuale» (o sfiducia a singolo ministro), previsto in realtà solo dal Regolamento della Camera (art. 115.3-4 RC) a partire dal 1986, e letteralmente «inventato» per ragioni del tutto contingenti <sup>(99)</sup>: quasi l'emblema di una forma di governo il cui funzionamento è stato per decenni affidato a coalizioni spesso deboli e marcate da forte competizione interna. In quella circostanza, per di più, la sfiducia contro il Ministro della giustizia Filippo Mancuso non solo non fu contrastata dal Presidente del Consiglio, ma parve quasi assecondata in funzione succedanea al potere di revoca, che la maggior parte della dottrina considera non attribuito dalla Costituzione al Presidente del Consiglio, e comunque a sua volta suscettibile di imporre — nell'esercizio — prezzi politici sgraditi. Ne venne fuori un conflitto di attribuzioni (ministro contro Senato, che l'aveva sfiduciato) deciso dalla sent. n. 7/1996, la quale consacrò la conformità a Costituzione della sfiducia

---

<sup>(98)</sup> La formula aveva somiglianze con quella adottata a livello regionale e locale in Francia, dove però il «premio» alla lista o coalizione che vince è del venticinque per cento o cinquanta per cento.

<sup>(99)</sup> Si voleva evitare al Presidente del Consiglio e governo le conseguenze politiche della scelta se porre o no la fiducia per respingere censure a singoli ministri (magari di partito diverso dal proprio): nel caso specifico di evitare al presidente socialista di impegnarsi a difesa di ministri democristiani.

individuale e stabili anche che, nel caso il Ministro, com'era accaduto, non avesse dato le dimissioni, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, avrebbe proceduto alla revoca «nell'esercizio dei poteri tipici del ruolo suo proprio di garante della Costituzione» <sup>(100)</sup>.

Ma il biennio 1994-1996 fu interessante anche sotto il profilo delle proposte di adeguamento della forma di governo, sulla cui astratta opportunità all'epoca quasi nessuno dubitava, dopo la svolta maggioritaria del 1993. Appariva infatti evidente che si trattasse di modificare l'organizzazione dei pubblici poteri all'interno di un progetto di istituzioni politiche coerentemente rinnovate. Si avviò un quinquennio nel quale — a rivedere queste vicende con un certo distacco — il sistema dei partiti che si andava consolidando lentamente continuò a dibattersi fra soluzioni alternative senza che mai si realizzasse, però, su una di queste l'aggregazione minima di consensi che sarebbe stata necessaria.

È quasi un simbolo del periodo, l'istituzione del primo esempio di Comitato di studio (sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali), in sede governativa, da parte del I governo Berlusconi. Esso prese il nome dal Ministro che lo presiedette, il senatore leghista Francesco Speroni: ebbene, la relazione finale, in materia di forma di governo, propose due ipotesi alternative, tradotte in articolati puntuali e organici, una quella affidata a Gian Franco Ciaurro, conformata secondo il modello semi-presidenziale, l'altra affidata a Serio Galeotti, conformata secondo il modello neoparlamentare o ad elezione diretta del primo ministro <sup>(101)</sup>.

In realtà mondo politico e mondo accademico erano divisi fra le due soluzioni, profondamente diverse l'una dall'altra, ma, per un

---

<sup>(100)</sup> La sentenza n. 7 del 1996, assai discutibile, sosteneva fra l'altro: «[...] la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale [...]».

<sup>(101)</sup> Si veda *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1995. Oltre a Speroni ne fecero parte questi studiosi, quasi tutti accademici: Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian F. Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe F. Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo S. Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, Nazareno Saitta. Anche Mario Segni aveva presentato un progetto per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (XII leg., AC 599).

verso, entrambe potenzialmente idonee a rispondere all'esigenza di fondo di razionalizzare nella direzione del rafforzamento della funzione di governo l'ordinamento della Repubblica (rimediando al lascito della Costituente), per un altro entrambe dotate di solidi agganci con la tradizione costituzionale italiana. Se è all'opinione pubblica e a molti studiosi è parso sconcertante registrare la apparente superficialità con la quale le medesime forze politiche, negli anni di cui ora si parla (1994-1998) andavano indirizzandosi ora per una strada (semipresidenzialismo) ora per l'altra (governo del primo ministro), in ambo i casi con tutte le gradazioni possibili del modello suggerite dalla ricerca dei necessari consensi, va anche riconosciuto che simile alternativa era stata presente, a ben vedere, sin dalla Costituente ed aveva anzi segnato l'intera storia costituzionale italiana addirittura dall'Unità<sup>(102)</sup>. In effetti il governo parlamentare, a cavallo fra Otto e Novecento, era stato dualista, e certamente d'ispirazione dualista è il modello semipresidenziale francese della Quinta Repubblica. Non deve sorprendere che la forma di governo parlamentare italiana, lasciata allo stato quasi «puro» nel testo costituzionale, venisse (e tuttora venga) considerata suscettibile di rafforzarsi sia affidandosi alla figura del Presidente della Repubblica sia affidandosi alla figura del Presidente del Consiglio: con il medesimo fine di assicurare le esigenze unitarie di governo del Paese, sulla base di elezioni dirette o semidirette, bipolarizzanti e per definizione possibilmente «decisive»<sup>(103)</sup>.

Ciascuna delle due soluzioni trovò i suoi campioni accademici: Sartori e la sua scuola furono a favore del modello semi-presidenziale, anche perché ritenevano che esso dovesse portare con sé il sistema elettorale maggioritario uninominale a doppio turno; Sergio Galeotti prima e Augusto Barbera poi (ormai da anni)<sup>(104)</sup>, a favore del modello neoparlamentare (accompagnato però, diversamente dal modello israeliano, sempre richiamato dai critici, da una legislazione elettorale maggioritaria e dall'attribuzione del potere di scioglimento al primo ministro). Particolarmente incisiva fu la campagna del pri-

---

<sup>(102)</sup> Per approfondimenti, C. FUSARO, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino 1998 e *Forma di governo e leadership: l'ipotesi del governo di legislatura con premier elettivo. La strada per Londra che passa da Parigi*, in *Politica e società. Studi in onore di L. Cavalli*, Padova, Cedam, 1997, 551 ss.

<sup>(103)</sup> Nel senso di conferire all'elettorato la scelta di chi debba governare per una legislatura (salve eccezioni).

<sup>(104)</sup> Si veda A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier: un'alternativa neoparlamentare al rpresidenzialismo*, in *Dem. dir.*, n. 2, 1990.

mo <sup>(105)</sup>, il quale aveva già coniato per le leggi elettorali del 1993 l'appellativo giornalistico, irridente e implicitamente delegittimante sotto il profilo culturale, di *Mattarellum* che avrebbe avuto enorme successo e sarebbe stato imitato poi per qualsivoglia ipotesi di nuova legge elettorale che anche solo si profilasse. La sua campagna fu così efficace che quando (proprio dopo che aveva dimostrato — di elezione in elezione — di funzionare sempre più efficacemente), il governo Berlusconi III decise di riporre quella legge elettorale in un cassetto (fine del 2005), essa non fu difesa da nessuno, salvo essere poi rimpianta (e addirittura riproposta per via referendaria).

Nel gennaio del 1996 per evitare lo scioglimento anticipato delle Camere esponenti dei principali partiti dell'epoca <sup>(106)</sup> tentarono un'intesa su un impegnativo programma di riforme politiche (incluso il bicameralismo, con previsione di una seconda camera delle autonomie) <sup>(107)</sup>, incentrato sul modello del primo ministro (c.d. *Bozza Fisichella*); giorni dopo, fallita quella ipotesi per l'opposizione dei fautori dell'elezione diretta del presidente (Gianfranco Fini a capo di An), un analogo tentativo perseguito da Antonio Maccanico, che aveva avuto dal capo dello Stato l'incarico esplorativo in vista di un nuovo governo, avrebbe ipotizzato per l'appunto l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (peraltro accompagnata dal rafforzamento, anche, del Presidente del Consiglio) <sup>(108)</sup>. Proprio in quest'ultimo documento (10 febbraio 1996) veniva prospettata l'ipotesi di una terza Bicamerale per le riforme.

Una tematica nuova era emersa in questa fase, riflessa nei documenti citati: a fronte della spinta verso una incisiva redistribuzione territoriale del potere politico (voluta dalla Lega Nord e quindi dai

---

<sup>(105)</sup> G. SARTORI, *Elogio del semipresidenzialismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1, 1995, 3 ss.

<sup>(106)</sup> Erano Franco Bassanini, Domenico Fisichella, Cesare Salvi, Giuliano Urbani: tutti accademici in politica.

<sup>(107)</sup> Con la mente all'attualità, val la pena leggere quel documento. Doveva trattarsi di un bicameralismo differenziato con camere diversamente elette e composte. La Camera delle autonomie avrebbe dovuto avere «funzioni di rappresentanza a livello nazionale delle varie forme di autogoverno costituzionalmente previste e di co-determinazione delle decisioni legislative nazionali nelle materie di competenza territorialmente definita» (30 gennaio 1996).

<sup>(108)</sup> Maccanico sarebbe stato tre volte ministro alle riforme dal 1998 al 2001 (Governi D'Alema I e II e Amato II).

suoi potenziali alleati) che pareva non si potesse non assecondare <sup>(109)</sup>, veniva da più parti posta l'esigenza di rafforzare le istituzioni politiche centrali, a garanzia dell'unità del Paese e a assicurazione delle regioni più deboli <sup>(110)</sup>.

La successiva XIII legislatura venne eletta il 21 aprile 1996; vinse la coalizione dell'*Ulivo* guidata da Romano Prodi, già presidente dell'Iri e manager pubblico, cattolico democratico, non espressione di un partito politico. L'esito elettorale fu univoco, ma la maggioranza includeva forze relativamente distanti ed era frutto anche di accordi c.d. di desistenza con Rifondazione Comunista, il cui nome era un programma. Il governo Prodi fu messo in difficoltà dopo meno di due anni e fu il primo a subire una espressa sfiducia parlamentare (perse per un voto, alla Camera 302 contro 303, il 9 ottobre 1998). Fu seguito da due governi D'Alema e dal governo Amato: nel complesso, comunque, la legislatura fu interamente governata dalle forze dell'*Ulivo* che avevano vinto le elezioni, pur con il sostegno, dopo la defezione di Rc, di parlamentari eletti col centro-destra (guidati dall'ex Presidente Cossiga).

Fu la legislatura dell'ultimo serio sforzo di riforma organica e condivisa (fra forze di centro-destra e forze di centro-sinistra) dell'ordinamento della Repubblica. Venne istituita la terza *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali* (stavolta con ben settanta componenti) e la presidenza fu concordemente affidata al segretario dell'allora Partito democratico della sinistra, e poi dei Democratici di sinistra, Massimo D'Alema. Si ripropose, più o meno nei termini che avevano caratterizzato il triennio precedente, la questione: semipresidenzialismo o neoparlamentarismo? Alla fine, in modo inatteso e relativamente casuale <sup>(111)</sup> prevalse la soluzione semipresidenziale. Essa peraltro venne a tal punto indebolita, da apparire orientata più

---

<sup>(109)</sup> Si veda per esempio, L. MARIUCCI (a cura di), *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, il Mulino, 1996.

<sup>(110)</sup> Fra i primi a teorizzare ciò, in ambito accademico, C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente. Dalla Comm. Bozzi alla Bicamerale*, Torino, Giappichelli, 1993.

<sup>(111)</sup> I componenti della Lega non avevano partecipato alle riunioni del Comitato sulla forma di governo, presieduto da Cesare Salvi (Pds): vennero solo al momento della scelta fra le due alternative forme di governo facendo pendere il piatto della bilancia verso la soluzione semipresidenziale che — ai loro occhi — aveva il vantaggio che avrebbe forse evitato una legge elettorale con premio. Francesco D'Onofrio guidò il «Comitato forma di stato»; Marco Boato, quello sul sistema delle garanzie; Marida Dentamaro quello sulla riforma delle Camere (ancora una volta una senatrice o un

verso il modello austriaco che verso quello francese: sì da guadagnarsi le critiche più severe dei fautori del semipresidenzialismo, nonché l'appellativo di «semipresidenzialismo attenuato»<sup>(112)</sup>. In parallelo era stato raggiunta un'intesa su una legge elettorale, che a molti riformatori non piaceva (in particolare ai sostenitori del uninominale a doppio turno), la quale sembrava riprendere la soluzione regionale del 1995: una formula proporzionale con premio<sup>(113)</sup>.

Nel complesso le soluzioni individuate mostravano elementi di interna incoerenza. Ma lo sforzo di progettazione non fu da poco e non andò del tutto sprecato: in particolare in materia di giustizia e di riforma del titolo V le soluzioni che si sarebbero affermate negli anni successivi avrebbero raccolto l'eredità di quel lavoro<sup>(114)</sup>.

Anche nell'occasione della terza Bicamerale il Parlamento decise di varare una legge costituzionale in parziale deroga dell'art. 138 volta ad assicurare un percorso relativamente rapido alla riforma e, ferme le maggioranze costituzionalmente previste, in ogni caso il referendum confermativo; era di nuovo espressamente escluso ogni emendamento alla parte I della Costituzione (a conferma di una reciproca sfiducia che permaneva ovvero come messaggio di prudenza nei confronti dei critici del processo riformatore). In effetti, diversamente dal 1992-3, si delineò in quella occasione una prima rilevante frattura fra il centro-sinistra di governo e una parte consistente del mondo della cultura di fede progressista o diciamo pure di sinistra: che respingeva — sostanzialmente a priori — ogni ipotesi di dialogo riformatore che coinvolgesse il centro-destra guidato da Silvio Berlusconi. Di qui anche la forte opposizione nei confronti del processo di revisione in deroga, con particolare riferimento al referendum automatico finale di cui si temeva una presunta natura plebiscitaria. Emersero obiezioni di cui, in precedenza, non si era sentito parlare: la tesi, per esempio, che fosse

---

senatore si occupava del proprio futuro, un conflitto d'interesse che ha storicamente caratterizzato tutti i tentativi di riforma della seconda Camera).

<sup>(112)</sup> Si veda G. PASQUINO, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Mulino*, 1997, 692.

<sup>(113)</sup> Al di là del merito, ancora una volta gli oppositori riuscirono a imporre una denominazione giornalistica irridente: si parlò di «Patto della crostata», perché sarebbe stato raggiunto nel corso di una privata riunione conviviale.

<sup>(114)</sup> Si veda legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 (forma di governo e autonomia statutaria delle regioni); legge cost. 23 novembre 1999, n. 2 (principi del giusto processo); legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (riforma dei rapporti stato, regioni, autonomie, ovvero del resto del titolo V).

non solo inopportuno ma neppure legittimo un referendum — appunto — obbligatorio; e che fosse parimenti non solo inopportuno ma neppure legittimo un referendum unico sull'intero progetto di revisione <sup>(115)</sup>; la tesi, infine, che — essendo la Costituzione un tutt'uno — non sarebbe stato lecito incidere su aspetti cruciali della forma di governo perché ciò avrebbe comunque inciso negativamente su valori e principi della parte I (quella per l'appunto esclusa dalla revisione) <sup>(116)</sup>.

La proposta della Commissione D'Alema, presentata in una prima versione entro il termine previsto del 30 giugno 1997 e — dopo l'esame degli emendamenti proposti — in una seconda versione il 4 novembre dello stesso anno <sup>(117)</sup>, venne però accantonata quando Silvio Berlusconi ritirò il sostegno di Forza Italia. La decisione fu comunicata in seno all'ufficio di presidenza della Commissione e annunciato all'aula dal presidente Luciano Violante il 10 giugno 1998. Vi concorsero, probabilmente, sia ragioni di calcolo politico (non è facile la posizione di chi — da posizioni di opposizione — si trova a concorrere a

---

<sup>(115)</sup> Il voto su una pluralità di progetti distinti permette all'elettore di discernere fra parti distinte della revisione: tuttavia è anche vero che una Costituzione non è un vestito d'Arlecchino per cui si può scegliere questo o quello come in un supermercato (tutto si tiene, appunto). Per non dire che, senza voto unico, si rendono più difficili i compromessi fra forze con strategie istituzionali diverse sulla base di compensazioni reciproche. Per contraltare il voto unico favorisce la sommatoria di tutti coloro che si oppongono a questa o a quella innovazione.

<sup>(116)</sup> Anni dopo questa tesi sarebbe stata estesa alla revisione del bicameralismo, sostenendosi da alcuni l'incompatibilità con la Costituzione di una revisione costituzionale che abolisca l'elezione diretta del Senato. Si veda per tutti gli innumerevoli scritti giornalistici e accademici di A. PACE, da *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 1997, 581 ss. (ma in direzione simile anche G. U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione*, *ivi*, 603 ss.) a A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2013, 465 ss., fino a A. PACE, *I rischi del nuovo Senato*, in *La Repubblica*, 12 marzo 2015.

<sup>(117)</sup> La legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1, prevedeva la trasmissione alle Camere, da parte della Commissione, di un progetto organico o di più progetti entro il 30 giugno; dava trenta giorni a ogni membro del Parlamento per presentare emendamenti e trenta alla Commissione per accoglierli o respingerli (art. 2), prima che i presidenti delle Camere adottassero le opportune intese per l'esame in aula (art. 3). Era previsto il voto palese e un procedimento cadenzato nelle diverse fasi fino al voto che avrebbe seguito le regole dell'art. 138 Cost., salvo che anche in caso di una pluralità di progetti, il referendum successivo, obbligatorio, sarebbe stato unico (art. 4).

un'opera riformatrice con la maggioranza di governo) <sup>(118)</sup>, sia la constatazione che, anche per l'opposizione strenua di magistrati e dello stesso Presidente Scalfaro (oltre che di ampi settori di opinione pubblica) si profilavano ostacoli al varo di quella parte del progetto che attineva al titolo IV sulla magistratura.

La proposta resta un *unicum* nella storia delle riforme istituzionali italiane: si trattò infatti non di una novella, come era stato in passato e come sarebbe stato in seguito, ma di un'ambiziosa, integrale riscrittura della parte II Cost.: a partire dall'ordine dei titoli che denotava come si fosse di fronte a un testo *ex novo*. Il titolo quinto diventava il primo; il titolo sul Parlamento da primo diventava quarto; il titolo sul Presidente restava il secondo come quello sul governo restava il terzo; diventava il quinto un nuovo titolo («Pubbliche amministrazioni. Autorità di garanzia e organi ausiliari»: fra i quali s'inseriva la Banca d'Italia e restava il Cnel); il titolo sesto era costituito da tre articoli sulla partecipazione all'Unione europea; il titolo settimo, intitolato però «La giustizia», sostituiva l'attuale quarto; mentre quello sulle garanzie costituzionali restava a chiusura della carta col numero VIII. In compenso, si manteneva, singolarmente, il numero totale di centotrentanove articoli.

Anche per questo, ma probabilmente perché per un anno circa si ebbe l'impressione che il tentativo potesse sfociare in un esito positivo, nessun testo aveva in passato e avrebbe in futuro suscitato tanta appassionata e metodica attenzione da parte del mondo accademico. Non si contano gli studi e le ricerche pubblicati (senza dire dei saggi e commenti a caldo), per lo più da gruppi di studiosi <sup>(119)</sup>.

---

<sup>(118)</sup> Lo osserva S. CECCANTI, *Come nasce la paura del tiranno*, in *Il Foglio*, 20 marzo 2015.

<sup>(119)</sup> *Il primo commento organico al progetto di riforma della Costituzione*, numero speciale di *Dir. pubbl.*, n. 3, 1997 (saggi di Pace, G.U. Rescigno, Angiolini, Ciarlo, Allegretti-Caretti, Pastori, Carlassare, De Siervo, Pinelli, Pitruzzella, Sicardi, Costanzo, Sorace, Morbidelli, Bartole, Romboli, Fiandaca-Proto Pisani, Corso, Orsi Battaglini-Marzuoli, Berti); *Dalla Costituzione alle riforme costituzionali*, tavola rotonda in M. DE NICOLÒ (a cura di), *Costituente, costituzione, riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998 (saggi di N. Gallico Spano, C. Pavone, M. Prospero, P. Scoppola); G. ZACCARIA, *Dopo la Bicamerale: i problemi irrisolti*, in *Dir. soc.*, n. 2-3, 1998; *La Costituzione fra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà, U. Allegretti, M. Dogliani, Roma, Editori Riuniti, 1998 (Comitati per la Costituzione); V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, atti «Sem. Dipub Unifi», 5 dicembre

Lasciando da parte la riforma del governo regionale e la costituzionalizzazione del giusto processo (nel 1999), il fallimento della terza Bicamerale sarebbe stato per quindici anni il tramonto di qualsiasi tentativo di riforma condivisa: al di là di questioni contingenti ciò che a ben vedere impedì un esito positivo fu, accanto alla oggettiva difficoltà di far coincidere strategie istituzionali inevitabilmente condizionate da diverse strategie di governo, un rilancio in grande stile di quel «timore del tiranno» che, come s'è visto, aveva condizionato, in materia di istituzioni politiche, gli esiti dell'Assemblea costituente (120). La reciproca sfiducia era tornata, accentuata a dismisura da un'evidente difficoltà ad interpretare virtuosamente il maggioritarismo, tanto più strutturale; e, ancor più, aggravata dal modo come parte della società italiana reagì all'inatteso successo di una personalità con le caratteristiche di Silvio Berlusconi, di fronte alla quale — al di là di responsabilità sue e di una palese difficoltà ad operare secondo le movenze e i costumi tipici della cultura politica della prima fase repubblicana (121) — si sviluppò un processo di demonizzazione che a chi scrive parve in certe fasi addirittura ossessivo: ancorché esaltato dalla propensione del magnate milanese a evocare ad ogni pie' sospinto i fantasmi di ideologie passate (tacciando di «comunismo» ogni

---

1997, Padova, Cedam, 1998 (saggi di Barile, Carli-Zaccaria, Cheli, Merlini, De Siervo, Grassi, Caretti, Donati, Tarli Barbieri, Colarullo, Grisolia, Bianchi, Cecchetti, G.L. Conti, Parigi, Simoncini, Puccini, Baroncelli, Roselli, Lotito, Catelani); P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI e S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 1998; S. GAMBINO (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, Philos, 1998.

(120) Non è casuale che l'appello di Giuseppe Dossetti per la costituzione di comitati «impegnati e organicamente collegati per una difesa dei valori fondamentali della Costituzione [...], per un'azione veramente fattiva [...] che sperimenti tutti i mezzi possibili, non violenti, ma sempre più energici, rispetto allo scopo che l'emergenza attuale pone categoricamente a tutti gli uomini di coscienza» fosse del 15 aprile 1994 (tre settimane dopo il voto che aveva dato la vittoria a Berlusconi). Il testo in G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1948-1952)*, a cura di A. Meloni, Bologna, il Mulino, 1994. I comitati avrebbero poi contrastato duramente il lavoro della Bicamerale D'Alema: con invito ai membri del Parlamento a «salvare l'idea stessa di Costituzione» si veda S. RODOTÀ, *Il cambiamento della Costituzione* in «Comitati per la Costituzione», 1998, 13 ss., raccolta di scritti dei componenti dell'«Osservatorio costituzionale» istituito all'interno dei comitati stessi.

(121) Atteggiamento in parte voluto per ricerca del consenso in un periodo in cui distaccarsi dalle esperienze del passato aveva cominciato a pagare (come sarebbe stato per molti anni a venire).

avversario di sinistra), a delegittimare la magistratura in blocco e, infine, ad usare spregiudicatamente, ogni volta che fosse utile e possibile, i propri mezzi, obiettivamente straordinari per qualità e quantità. Ci sarebbero voluti vent'anni perché questa condizione potesse cominciare a considerarsi in via di superamento.

Le ultime riforme condivise furono poi relativamente puntuali. In particolare, ancora una volta in prossimità delle nuove elezioni regionali (attese per la primavera del 2000), si trovarono consensi sufficientemente larghi per modificare quattro articoli del titolo V Cost. Era successo che, trascorso il biennio protetto dalla singolare legge n. 43/1995, in numerosi consigli regionali, specie del Sud, ci si era precipitati a ricominciare il consueto balletto trasformistico, intorno al governo regionale; accadde in particolare che consiglieri eletti all'interno della logica maggioritaria della legge Tatarella cambiassero campo, permettendo la formazione di nuovi esecutivi, non meramente diversi, ma alternativi rispetto a quelli semi-eletti due anni prima. Ne venne fuori, in epoca di slancio maggioritario, il rinnovarsi di una polemica di portata nazionale già sollevata nel 1994 (al momento dell'uscita dalla maggioranza della Lega e della successiva formazione del governo Dini), che ebbe effetti duraturi, all'insegna della severa censura di quelli che con termine efficace furono chiamati i «ribaltoni». Ciò favorì il raggiungimento del consenso a una revisione costituzionale che introduceva l'elezione diretta del presidente della regione (come forma di governo standard, derogabile solo in sede statutaria), mentre rafforzava la competenza statutaria di ciascuna regione (con statuti approvati direttamente ed immediatamente vigenti, salva impugnazione davanti alla Corte), e prevedeva, in materia elettorale regionale, una correlata competenza concorrente<sup>(122)</sup>. La legge inoltre (art. 5) dettava una disciplina transitoria per garantire sin dal 2000 l'elezione diretta dei presidenti delle regioni ordinarie.

La XIII legislatura lasciò un'altra eredità positiva: la riforma del regolamento volta ad adeguare, almeno in parte, il funzionamento della Camera dei deputati alla nuova logica maggioritaria. In nome della c.d. *democrazia decidente*, secondo la formula teorizzata dal presidente Luciano Violante, si provvide a superare la regola unanimità in Conferenza dei capigruppo e si rese di generalizzata applica-

---

<sup>(122)</sup> Si veda M. CARLI e C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna-Roma, Zanichelli - il Foro Italiano, 2002, 1 ss.

zione (dopo quindici anni!) il contingentamento dei tempi: unico strumento in grado di assicurare una tendenziale osservanza della c.d. programmazione dei lavori (e del calendario ad essa collegato). Ciò comportò un indubbio rafforzamento della possibilità del governo (e della maggioranza) di attuare il proprio programma, cui si affiancarono peraltro alcune nuove garanzie per l'opposizione <sup>(123)</sup>.

5. Il fallimento della Bicamerale fornì lo spunto per un nuovo tentativo di completare la svolta maggioritaria per via referendaria: lo strumento individuato dagli stessi promotori — sostanzialmente — del triennio 1990-1993, fu l'abolizione della parte proporzionale della legge n. 277/1993 relativa all'elezione della Camera. In effetti la presenza di un pur limitato numero di seggi distribuiti con una seconda scheda, non solo su base proporzionale ma applicando il c.d. scorporo (un complicato meccanismo volto a un riequilibrio proporzionalistico), era stato voluto e in effetti funzionava come strumento a difesa dell'identità dei singoli partiti: tanto che all'interno delle due coalizioni forzatamente ordinate in due poli che si fronteggiavano per il governo del Paese, si era preso a ripartire le candidature uninominali considerate sicure (quelle nei collegi nei quali la probabilità di conseguire il seggio con la formula *plurality* era alta) sulla base del peso elettorale conseguito nella parte proporzionale, dove i partiti si presentavano ciascun per sé (si parlò di «proporzionalizzazione del maggioritario», un'invenzione italiana).

Di qui l'iniziativa referendaria. Essa sfiorò un successo clamoroso con il novantuno per cento di «sì» e il 49,7 per cento di partecipazione: ma per poco (circa centocinquanta mila votanti) il *quorum* non scattò.

In vista delle nuove elezioni, mentre i governi dell'*Ulivo* avevano avviato una redistribuzione in grande stile delle funzioni amministrative a regioni ed enti locali (c.d. *Leggi Bassanini* dal nome del ministro che le aveva proposte), c.d. «federalismo amministrativo», fu ripresa quella parte della proposta della Bicamerale D'Alema che riguardava il titolo V, anche allo scopo di evitare ritorni indietro: proposta largamente condivisa dall'opposizione di centro-destra. A questo sforzo quest'ultima concorse fino quasi in fondo: ma in prossimità delle elezioni politiche (attese per la primavera 2001), essa si chiamò fuori in

---

<sup>(123)</sup> Si veda *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, quad. 2007 de *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2008, in particolare i saggi di V. LIPPOLIS e L. CIAURRO, 5-55.

nome del patto fra Forza Italia, coi suoi alleati più vicini (An e Centro cristiano democratico, principalmente), e la Lega. Infatti, nel 1996 la vittoria dell'*Ulivo* era stata possibile grazie alla mancata conferma dell'alleanza fra centro-destra berlusconiano e Lega. A sua volta, per ragioni elettoralistiche, il centro-sinistra voleva fortemente una riforma di stampo «federalista»: onde meglio competere proprio con la Lega.

Fu così che prese le mosse la stagione delle revisioni costituzionali a maggioranza: infatti, solo quella di governo, alla fine, votò la riforma del titolo V con tre voti di margine alla Camera. La riforma venne confermata nel successivo referendum del 7 ottobre 2001: partecipò solo il 34,1 per cento degli aventi diritto, di cui circa il sessantasei per cento si espresse a favore. Non era possibile andasse diversamente. Infatti era difficile motivare un «no» giustificandolo sulla base dell'idea che «non fosse abbastanza» (in direzione federale): era pur sempre molto o qualcosa, a seconda delle opinioni. Fu una revisione costituzionale a maggioranza, indubbiamente: ma più sotto il profilo politico che quello sostanziale.

Va notato che, approvando l'art. 11 di quella legge costituzionale di revisione, la quale prevedeva un macchinoso succedaneo transitorio che consentisse forme di rappresentanza degli enti sub-nazionali in Parlamento (poi mai attuato), le Camere confermarono la necessità di una riforma del bicameralismo («Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione [...]»), erano le prime parole del comma 1, art. 11).

Nel frattempo, la rinnovata alleanza fra centro-destra e Lega aveva ottenuto una netta vittoria alle elezioni del 13 maggio 2001: a dimostrazione della efficace decisività delle leggi Mattarella (in presenza di offerta politica adeguata), con meno di un milione di voti di differenza, la *Casa della libertà*, l'alleanza berlusconiana, conseguì una schiacciante vittoria in seggi: trecentosessantotto alla Camera, centosettantasei al Senato. Si avviò la legislatura dei record di durata dei governi: se ne ebbero solo due, sostanzialmente identici, entrambi guidati da Silvio Berlusconi. Il II governo Berlusconi sarebbe durato millequattrocentododici giorni, più di ogni altro<sup>(124)</sup>. Umberto Bossi, *leader* della Lega, divenne Ministro alle riforme istituzionali e alla «devoluzione»: il termine era mutuato dal linguaggio politico inglese;

---

<sup>(124)</sup> Il IV e ultimo governo Berlusconi (2008-2011) si collocherà al secondo posto con milleduecentottantasette giorni di durata.

si sviluppava allora nel Regno Unito il dibattito, appunto, sulla *devolution* di competenze a favore del Parlamento scozzese, e alla Lega parve un'espressione da mutuare per etichettare la propria proposta federalista.

Anche in questa circostanza la coalizione guidata da Berlusconi era divisa sulle strategie politico-istituzionali, riguardo alle quali ogni partito andava per la propria strada. La Lega, s'è visto, voleva ulteriori progressi in direzione del c.d. federalismo (quindi puntava ad accentuare la tendenza implicita nella legge cost. n. 1/2001, che peraltro lo stesso governo di centro-destra, la cui maggioranza aveva finto di avversare, era chiamato ad attuare); An puntava al rafforzamento dell'Esecutivo (ma anche a introdurre nell'ordinamento garanzie contro tendenze secessionistiche); i centristi dell'Udc erano d'accordo con An su quest'ultimo aspetto, ma puntavano a presentarsi come il volto mite del centro-destra e a recuperare gli spazi di autonomia che le leggi Mattarella avevano ridotto (rispetto alla legislazione proporzionale); Forza Italia e Berlusconi puntavano, prima di tutto, sul massimo possibile rafforzamento della funzione guida del Presidente del Consiglio (a partire dal potere di determinare lo scioglimento delle Camere, specie dopo l'esperienza del 1994), nonché sui poteri del governo in Parlamento.

Così come nel 1994, il Presidente del Consiglio istituì un *Comitato di studio in materia costituzionale* che operò per due anni (2002-2003) in funzione istruttoria nell'ambito del Dipartimento riforme istituzionali, sotto l'egida del Ministro Bossi<sup>(125)</sup>. In tema di bicameralismo i progetti elaborati dal Comitato prevedevano — secondo un'ipotesi che aveva saldi precedenti nel campo del centro-sinistra e dei regionalisti (a partire dal progetto Mariucci) — l'elezione di un numero più ridotto di senatori su base regionale, contestuale alle elezioni regionali e con legge elettorale dettata da ciascuna regione (richiamo alla legge cost. n. 1/1999). In alternativa, era però anche ipotizzato un modello direttamente ispirato alla Costituzione tedesca (con Senato tipo

---

(125) Si veda *Comitato di studio in materia istituzionale. Documenti 2002-2003*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, Dip. Informazione ed editoria, 2004 dove si trovano anche i decreti istitutivi. Il Comitato fu presieduto da Matteo Brigandì, un avvocato, e composto da alcuni accademici ed esperti: Paolo Benvenuti, Luigi Ciaurro, Tommaso E. Frosini, Carlo Fusaro, Giulio M. Salerno; successivamente anche da Paolo Armaroli e Claudio Tucciarelli. Gli elaborati finali riguardarono: il sistema delle immunità parlamentari, il sistema bicamerale (con istituzione di una seconda camera delle autonomie), la forma di governo.

*Bundesrat*). Anche in tema di forma di governo, una volta di più, venivano predisposti due progetti alternativi, uno ad investitura diretta del primo ministro, uno ad elezione diretta del Presidente della Repubblica (126).

Furono questi avamprogetti la base sulla quale si innestò nell'estate del 2003 l'iniziativa del centro-destra (non come fu detto le elaborazioni di quattro esperti riuniti fra il 20 e il 23 in una baita presso Lorenzago (127), fatto che stimolò curiosità e le solite ironie delegittimanti). Si tornava, dopo molti anni, a un progetto di diretta iniziativa non parlamentare, ma governativa, e quindi di maggioranza, presentato il 16 settembre 2003 per essere approvato e pubblicato due anni dopo (128). Esso cercava di rispondere alle esigenze di riforma sulla base di un delicato compromesso fra le varie strategie istituzionali di cui s'è detto, grazie a una maggioranza fra le più stabili del dopoguerra (relativamente al particolare contesto italiano). Come i precedenti dal 1992, il testo modificava quarantasei articoli della Costituzione e ne aggiungeva tre, tutti della parte seconda, di cui ritoccava ciascun titolo. Una dozzina di articoli, peraltro, subiva modifiche solo consequenziali, non di sostanza (dovute, per es., alla nuova denominazione di «Senato federale della Repubblica»). Va aggiunto che il testo approvato fu ben più corposo di quello iniziale, includendo numerose modifiche proposte dalle opposizioni. Le soluzioni proposte scontavano largamente impostazioni che in precedenza il centro-sinistra aveva mostrato di condividere: prima di tutto in relazione al titolo V (infatti l'opposizione ne aveva chiesto lo stralcio per votarlo); in secondo luogo, in materia di forma di governo, perché la soluzione non era ad elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma una forma assimilabile a quella neoparlamentare o di premierato, con blando rafforzamento dell'Esecutivo, in linea con le forme di governo che avevano caratterizzato la transizione italiana a livello sub statale (129); la nuova composizione del Senato, poi, era ripresa direttamente da

---

(126) I due progetti alternativi furono curati il primo da Carlo Fusaro e Tommaso E. Frosini, il secondo da Giulio M. Salerno.

(127) Da cui il c.d. *Patto di Lorenzago*. La riunione ci fu, e fu decisiva ma solo ai fini dell'intesa sul progetto da presentare alle Camere. Vi presero parte Andrea Pastore (Fi), Francesco D'Onofrio (Udc), Roberto Calderoli (Ln) e Domenico Nania (An).

(128) Approvata a maggioranza assoluta, fu pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 18 novembre 2005. Il testo iniziale era XIV leg. AS 2544.

(129) Per le caratteristiche delle forme di governo della transizione italiana si veda C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in *Il*

proposte avanzate anche dal maggior partito della sinistra <sup>(130)</sup>: era previsto un bicameralismo differenziato e ineguale con prevalenza della Camera e taglio di circa centosettanta parlamentari (in tutto); quanto al riparto delle competenze fra le due nuove Camere, esso derivava direttamente da proposte all'esame delle Camere sin dagli anni novanta.

Il progetto aveva diversi difetti, con particolare riferimento alla sua qualità tecnica e al barocco procedimento legislativo escogitato per assicurare, alla fine, la prevalenza della Camera. Importanti competenze restavano a un Senato slegato dal rapporto fiduciario, ma ancora eletto direttamente (il che sollevava dubbi sulla possibilità del governo e della maggioranza di attuare il proprio programma, ovviamente privati della possibilità di porre la questione di fiducia). D'altra parte esso conteneva disposizioni transitorie volte a prevederne un'applicazione rinviata nel tempo anche di diversi anni (all'evidente scopo di indurre i parlamentari che la avrebbero dovuto approvare, specie senatori, a esprimersi in maniera disinteressata). Avrebbe perciò anche potuto essere successivamente corretto. In ogni caso fu accolto da un fuoco di sbarramento incentrato quasi esclusivamente sulla questione della forma di governo. Già a novembre 2003, in una lettura Dossetti, a Bologna, Valerio Onida, asserendo che «l'idea dell'esecutivo debole [fosse] ormai un figurino che non riflette la realtà» e che la stabilità dei governi non era più un problema, aveva lanciato una specie di appello contro il «mito fasullo delle riforme istituzionali» <sup>(131)</sup>. Leopoldo Elia, convinto che il progetto delineasse un eccessivo rafforzamento della figura del primo ministro (invulnerabilità per l'intera legislatura, concentrazione di poteri individuale a danni del Consiglio dei ministri, c.d. «blindatura»), lanciò con grande successo, fra gli oppositori, la formula del «premierato assoluto» e l'allarme

---

*maggioritario regionale*, a cura di A. Chiaramonte e R. D'Alimonte, Bologna, il Mulino, 2000, 49 ss.

<sup>(130)</sup> Si veda, ad es., la proposta presentata da «Autonomie – Movimento per il federalismo e le riforme», associazione che riuniva gli amministratori locali e gli eletti nei consigli comunali, provinciali e regionali nelle file del centrosinistra.

<sup>(131)</sup> V. ONIDA, *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1, 2004, 15 ss. Gli risposero, nella stessa sede, sostenendo l'opposto, Marco Cammelli e Paolo Pombeni. Questi coglieva bene un punto cruciale: «[...] i problemi in campo sono troppo seri per risolverli semplicemente ignorandone l'esistenza, magari anche solo per la nobile paura che porre mano alla loro soluzione possa produrre rimedi peggiori del male. La paura è sempre cattiva consigliera [...]» (in *Mulino*, n. 1, 2004).

contro la «Costituzione aggredita»<sup>(132)</sup>. L'attenzione a questo progetto, per quanto l'unico ad oggi approvato dalle Camere, fu assai più limitata da parte del mondo accademico ma, con grande prevalenza, fortemente critica<sup>(133)</sup>. Al momento del successivo referendum confermativo, che si tenne dopo un'intensa campagna dei *Comitati per la difesa della Costituzione* quando si erano già tenute le elezioni per la successiva XV legislatura, il centro-destra era oramai all'opposizione; un impressionante numero di costituzionalisti firmò appelli per il «no». Lo stesso centro-destra, che non intendeva condividere un'altra sconfitta, non si impegnò affatto a difesa del proprio progetto che venne travolto da una valanga di voti: con oltre il cinquantadue per cento di votanti (quasi il doppio del referendum costituzionale del 2001, unico precedente), i «no» furono il 61,3 per cento. Il «sì» prevalse solo in Veneto e fra gli elettori residenti all'estero. Il settantacinque per cento dei «no» al Sud (e oltre il settanta per cento nelle isole) segnalava il successo di un'altra delle parole d'ordine degli oppositori: la natura «federalista» del progetto (molto propagandata ma non corrispondente al contenuto) avrebbe danneggiato le regioni che più avevano bisogno di trasferimenti statali e perequazione a carico delle regioni più ricche. Fu il trionfo del costituzionalismo allarmistico.

In pratica tutto concorse all'accantonamento di questa riforma. Grande effetto ebbe la propaganda contrapposta: il centro-destra,

---

<sup>(132)</sup> Si veda L. ELIA, *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, il Mulino (Arel), 2005.

<sup>(133)</sup> Fra i critici, con accenti diversi: A. PERTICI e R. ROMBOLI, *Una nuova Costituzione?*, Pisa, ed. Plus, 2006; L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, il Mulino, 2006; *La Repubblica parlamentare e le riforme della Costituzione*, Conv. Ass. Ex Parlamentari, Roma, 2005 (questa Associazione vanta negli anni una straordinaria, ma forse non sorprendente, coerenza conservatrice); *Il telaio istituzionale*, in *Mulino*, n. 4, 2006; T. GROPPI e P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, pref. di A. PIZZORUSSO, Milano, Giuffrè, 2005; P. CARETTI (a cura di), *La Costituzione repubblicana: da 'casa comune' a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006; I. NICOTRA (a cura di), *Il tempo delle Riforme. La Costituzione italiana secondo il progetto di revisione della XIV legislatura*, Roma, Aracne, 2006; B. PEZZINI e S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta: ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006. Fra i fautori della riforma: FONDAZIONE MAGNA CARTA, *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004; *L'opinione dei costituzionalisti*, in *Un bel sì per mandare a casa Prodi*, a cura di V. Feltri e R. Brunetta, Firenze, Free Foundation, 2006. Distinta la posizione espressa in G. MATTEOLI (a cura di) *Un no per le riforme. Non uno scontro di civiltà*, Roma, il Riformista, 2006, con l'appello «No al referendum per una riforma migliore».

finché la difesa, ne esaltò a dismisura caratteristiche che erano in realtà presenti solo in misura modesta o non erano affatto presenti (in nome di una presunta «svolta epocale»); il centro-sinistra, con poche eccezioni, assecondò la tesi di cambiamenti di chissà quale entità, che avrebbero radicalmente trasformato in senso iperfederalista da un lato e autoritario dall'altro l'ordinamento. Non era così, ma questa fu la percezione che si fece a gara per dare ai cittadini.

Il centro-destra declinante dell'ultima parte della XIV legislatura, invece, riuscì in pochi mesi e senza vera opposizione <sup>(134)</sup> a varare un'inattesa riforma elettorale che ribaltava l'impianto di quella del 1993: maggioritaria anch'essa, su sollecitazione degli alleati centristi di Forza Italia, si fondava non più su collegi uninominali, ma su un sistema proporzionale basato su liste di partito, integrato da un premio di maggioranza da assegnarsi alla lista o alla coalizione di liste che avessero vinto, sul piano nazionale alla Camera, sul piano regionale al Senato, le elezioni. L'effetto maggioritario complessivo, dunque, non derivava da una sommatoria di centinaia di competizioni uninominali, bensì dal voto nazionale alla coalizione o lista, o da una sommatoria di vittorie regionali (si v. la legge 21 dicembre 2005, n. 270).

Questa formula era relativamente coerente con le altre della transizione italiana, ma da un lato ridava piena visibilità ai partiti, incentivando la frammentazione (anche per la presenza di sbarramenti ridotti per coloro che si coalizzassero), dall'altro presentava il grave difetto di esaltare, ancor più di quanto la svolta maggioritaria del 1993 già non avesse indirettamente fatto, la strutturale discrasia originaria del nostro bicameralismo: che impone un doppio rapporto fiduciario del governo con due camere distinte, diversamente composte, elette sempre con formule almeno parzialmente differenziate e per giunta da corpi elettorali diversi. Per questo la legge n. 270/2005 finiva, implicitamente, con accentuare i nessi fra riforma elettorale e riforma costituzionale, rilanciando l'originaria questione del bicameralismo.

Va aggiunto che la legge elettorale del 2005 confermava (con lunghe liste anziché una prevalenza di collegi uninominali) l'abolizione delle preferenze (mai esistite al Senato, abolite alla Camera dal 1993).

---

<sup>(134)</sup> La poi vituperata legge Calderoli suscitò, a sinistra, nel 2005, un'opposizione incomparabilmente minore (passò in tre mesi), rispetto all'opposizione sollevata dalla minoranza della sinistra, fra 2014 e 2015, contro la legge elettorale proposta dal governo Renzi, volta a rimediare proprio ai guasti della Calderoli (i «paradossi delle riforme»).

Ciò, più di qualsiasi altro anche più grave difetto, avrebbe concorso a delegittimare agli occhi dell'opinione pubblica la legge Calderoli.

6. Con le prime elezioni tenutesi applicando la legge elettorale del 2005, al di là degli stessi demeriti di quella formula (la quale rilanciava le liste di partito dopo tre elezioni in cui esse erano state relegate alla sola seconda scheda per la Camera), si avviò un decennio che avrebbe visto in forte difficoltà l'evoluzione del sistema partitico verso il bipolarismo, premessa di elezioni decisive e di governi di legislatura: molto sarebbe dipeso, peraltro, come si vedrà, dai comportamenti degli attori politici.

6.1. Le elezioni per la XV legislatura si tennero il 9 e 10 aprile 2006. Si videro subito alcuni dei possibili effetti della nuova formula elettorale: centro-sinistra e centro-destra avevano costituito cartelli coalizionali che aggregarono, in pratica, tutte le forze politiche anche più piccole alla ricerca del voto in più per sorpassare la coalizione alternativa; raccolsero, insieme, uno stupefacente 99,55 per cento dei voti validi. Parve il trionfo del bipolarismo coalizionale, in realtà era l'inizio della sua crisi.

Prima di tutto, alla Camera, il centro-sinistra, guidato di nuovo da Romano Prodi, vinse di soli 24.755 voti, lo 0,07 per cento, il che produsse una dannosa e infondata polemica sulla genuinità dello scrutinio. In secondo luogo, quella coalizione ottenne al Senato (con 425.000 voti in meno) meno seggi del centro-destra (centoquarantotto contro centocinquantatre). Sicché a una buona maggioranza numerica garantita dalla legge in un ramo del Parlamento (trecentoquaranta seggi su seicentotrenta alla Camera), si accompagnò, nell'altra, l'esigenza di raccattare, negoziandoli giorno per giorno ed individualmente, i consensi di forze di risibile entità, di eletti nella circoscrizione estero e perfino di senatori a vita (i quali per la prima volta assunsero rilevanza politica e finirono, inevitabilmente, oggetto di pressioni contrapposte). La condizione di eccezionale debolezza al Senato fece del Prodi II un governo costantemente sull'orlo della sconfitta<sup>(135)</sup>. In terzo luogo, soprattutto, accadde che la maggioranza di centro-sinistra dovesse poggiare su un numero particolarmente elevato di partiti che ne rese incerto il cammino anche alla Camera. Ben otto furono le liste

---

<sup>(135)</sup> Senza i rinnovati regolamenti parlamentari, specie della Camera, il governo Prodi II sarebbe durato, al più, qualche mese.

di centro-sinistra con seggi al Senato (divisi fra quattro gruppi autonomi, oltre a componenti del gruppo misto); altrettante alla Camera (divise fra sei gruppi autonomi, oltre a componenti del misto). L'esito fu che finirono rappresentati al governo con un ministero o un posto di sottosegretario, ben undici diverse forze politiche <sup>(136)</sup>: ciascuna, in grado di condizionare la vita del governo in uno o entrambi i rami del Parlamento.

Non c'è da sorprendersi che la legislatura durasse meno di due anni e venisse travolta proprio dall'uscita dalla maggioranza prodiana di uno di questi partiti minori (l'Udeur di Clemente Mastella). Essa finì, come altre in precedenza, per esempio, la XI: con il fallito tentativo finale di formare un «governo per la riforma elettorale», stavolta affidato al presidente del Senato Marini. Il lascito istituzionale più rilevante si sarebbe rivelata l'elezione — maggio 2006 — del nuovo Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano (il primo ex comunista); quello politico fu, invece, la fondazione del Partito democratico (ottobre 2007).

Ai fini della storia delle riforme, resta, invece, l'ennesimo tentativo, quello condotto dalla I Commissione della Camera, presidente Luciano Violante, di cui avrebbe preso il nome. Esso fu il frutto di una breve fase di collaborazione *bipartisan* e merita di essere richiamato perché, rinunciando ad ambizioni smisurate, conteneva soluzioni di buon senso, coerenti con la lunga vicenda del riformismo, e per questo destinate a costituire comunque, un punto di riferimento quando si fosse tornati ad affrontare seriamente il tema riforme, sei anni dopo.

Il *progetto Violante* <sup>(137)</sup> (che rimase allo stato di testo della Commissione licenziato per l'aula, mai esaminato da questa) incideva su ventiquattro articoli della Costituzione: un testo più snello rispetto alla riforma del centro-destra del 2005. Ma ciò dipendeva esclusivamente dal fatto che esso non affrontava la revisione del titolo V. Per il resto interveniva sul bicameralismo e sulla forma di governo. Riduceva il numero dei parlamentari (Camera di cinquecentododici deputati, Senato di circa duecento). Il Senato, privato del rapporto fiduciario e

---

<sup>(136)</sup> Il governo Prodi II stabilì il record assoluto di componenti: ne ebbe ben centotré, cifra che non sarebbe più stata raggiunta, anche grazie alla introduzione di un tetto che ha ridimensionato a sessantatré il numero massimo di ministri e sottosegretari (in base alla finanziaria 2008, si veda art. 1, commi 376-377, legge n. 244/2007).

<sup>(137)</sup> Si veda XV leg., AC 533 e abb.-A, *Relazione della I Commissione permanente* (relatori Amici e Bocchino), presentata alla Presidenza il 17 ottobre 2007.

con potestà legislativa ridotta per l'ordinaria prevalenza della Camera (ma con elenco di casi tipizzato di legislazione ancora paritaria e con materie sulle quali la Camera avrebbe potuto prevalere solo a maggioranza assoluta), sarebbe stato composto di consiglieri regionali eletti da ciascun consiglio tra i propri componenti in numero degressivamente proporzionale alla popolazione di ciascuna regione. Uno o due senatori per regione sarebbero stati eletti, invece, dal Consiglio delle autonomie locali tra i consiglieri comunali (e provinciali). Ovviamente solo la Camera sarebbe stata passibile di scioglimento<sup>(138)</sup>. La forma di governo parlamentare sarebbe stata (blandamente) rafforzata dalla previsione che l'incarico di formare il governo avrebbe dovuto essere affidato «valutando i risultati delle elezioni per la Camera»<sup>(139)</sup> e dalla fiducia conferita da questa al solo Presidente del Consiglio. Infine, la mozione di sfiducia avrebbe richiesto non più un decimo, ma un terzo di firme.

6.2. La XVI legislatura nacque con premesse che offrivano ragioni di ottimismo, dal punto di vista del funzionamento delle istituzioni: il segretario del Pd aveva annunciato che il suo partito, dato per perdente alle elezioni da tutti i sondaggi, si sarebbe presentato da solo in coerenza con la propria caratteristica di partito «a vocazione maggioritaria», cioè deciso a presentare agli elettori una propria proposta di governo sulla quale avere i consensi per governare. Berlusconi aveva colto la palla al balzo per scaricare parte dei suoi alleati (in particolare i centristi dell'Udc). Ne derivò un'offerta elettorale non solo diversa rispetto al 2006, ma radicalmente opposta. Si fronteggiarono per la conquista del premio due grandi partiti, ciascuno con un solo alleato minore (rispettivamente la Lega nel centro-destra, l'Italia dei Valori nel centro-sinistra). L'esito fu una drastica riduzione della frammentazione. Il Pd recuperò, ottenne il più alto risultato di una forza di sinistra in Italia, ma risultò seccamente sconfitto, pur conquistando duecentoquarantacinque seggi alla Camera e centodiciotto al Senato. L'alleanza guidata da Berlusconi ottenne il premio con i

---

<sup>(138)</sup> Si tratta di soluzioni per l'appunto riprese nel progetto costituzionale del governo Renzi nella XVII leg.

<sup>(139)</sup> Ciò, naturalmente, è sempre avvenuto. Ma nella storia del riformismo istituzionale formulazioni del genere (in altre occasioni più incisivamente formulate, si veda per es. la riforma del centro-destra del 2005) costituiscono blandi riferimenti in direzione del governo neoparlamentare del primo ministro.

trecentoquaranta seggi alla Camera e centosettantaquattro seggi al Senato. Ebbero seggi solo sei liste alla Camera e altrettante al Senato: in virtù dei numeri, fu inizialmente possibile costituire solo cinque gruppi alla Camera e solo quattro al Senato, un record <sup>(140)</sup>.

Di nuovo, Ministro alle riforme per il federalismo fu nominato Umberto Bossi. All'avvio della legislatura si ebbe una breve stagione *bipartisan*, con proposte in materia regolamentare (volte a evitare il transfughismo, attraverso il consolidamento giuridico della continuità lista elettorale — gruppo parlamentare <sup>(141)</sup>), ma anche costituzionale <sup>(142)</sup>. Successivamente, si tenne un'altra coppia di dibattiti sulle riforme in entrambe le Camere (pur in tempi sfalsati, stavolta), conclusi con l'impegno di procedere sulla base di un recupero del *progetto Violante* <sup>(143)</sup>. Non vi fu seguito. L'unico risultato fu l'introduzione della clausola di sbarramento del quattro per cento alle elezioni per il Parlamento europeo <sup>(144)</sup>.

Nel corso della legislatura, di fatto paralizzate le forze parlamentari nonostante quelle timide manifestazioni di buona volontà (vuoi perché stava esplodendo la grande crisi finanziaria e poi economica vuoi perché la fondazione del partito unitario del centro-destra Popolo della libertà, che assommava gli appartenenti a Forza Italia e ad Alleanza nazionale si rivelò un parto difficile, con continue tensioni interne), fuori dai partiti fu tentata ancora una volta la strada dei referendum elettorali. Un primo, era stato lanciato, in realtà durante la breve legislatura precedente al preciso scopo di contenere la frammentazione e di evitare le coalizioni ammucchiata: puntava a limitare alle liste (senza estenderlo alle coalizioni) il premio di maggioranza e ad

---

<sup>(140)</sup> Le due mini-coalizioni maggiori, in questo caso ottennero insieme solo 84,36 per cento per l'esito dei voti, ma il novantadue per cento dei seggi (Camera).

<sup>(141)</sup> Si veda S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in *www.forumcostituzionale* (13 ottobre 2008).

<sup>(142)</sup> Si vedano le due proposte parallele, XVI leg., AC 978 (Bocchino) e AC 1086 (Ceccanti ed altri). Ma non erano rappresentative dei propri gruppi, solo di parti di essi.

<sup>(143)</sup> Si veda XVI leg., Atti Camera, seduta 151 del 24 marzo 2009, Ordine del giorno Franceschini, accolto dal governo; Atti Senato, seduta del 2 dicembre 2009, mozioni distinte ma con dispositivi analoghi (n. 205 a firma Finocchiaro; n. 207 a firma Gasparri; n. 208 a firma Belisario ed altri). Espliciti i riferimenti al *Progetto Violante* (AC 533-A della XV leg.).

<sup>(144)</sup> Legge 20 febbraio 2009, n. 10. Nel 2009 ottennero seggi, così, solo cinque liste (Svp a parte) contro quattordici nel 2004. Le liste rappresentate sarebbero salite a sei nel 2014.

abolire le candidature multiple, vera causa di quello che cominciava ad essere chiamato «Parlamento dei nominati»<sup>(145)</sup>. Si tenne nella primavera del 2009 e fallì per mancanza di *quorum* (partecipò solo il 23,52 per cento degli elettori). Successivamente, altri intellettuali e politici (Andrea Morrone fra i primi, Arturo Parisi fra i secondi) promossero comitati per un referendum il quale puntava — abrogando l'intera legge n. 270/2005 — a determinare, come effetto del «sì», la reviviscenza delle leggi Mattarella del 1993. Tuttavia, fu in questo caso la Corte costituzionale a dichiarare il referendum inammissibile perché a suo giudizio esso, lungi dal produrre la reviviscenza del testo unico qual era prima della legge Calderoli, avrebbe lasciato quel vuoto normativo che la sua giurisprudenza considerava ragione di inammissibilità (ove riguardasse organi costituzionalmente necessari). Era il 12 gennaio 2012<sup>(146)</sup>.

A quell'epoca erano già avvenuti fatti di grande rilevanza costituzionale, a partire dalla nomina a senatore a vita e successivo incarico a formare un nuovo governo del professor Mario Monti, dopo le dimissioni del IV governo Berlusconi: secondo l'intenzione espressa dal Presidente Napolitano di evitare elezioni anticipate che considerava dannose per gli interessi del Paese nel momento in cui, esplosa la crisi finanziaria, il costo dell'enorme debito pubblico accumulato rischiava di moltiplicarsi fino a divenire insostenibile. Il governo Monti fu un governo di tecnici con sostanziale esclusione di personale politico e soprattutto parlamentare, sostenuto da una maggioranza composta formata dal centro-destra imploso alla fine del 2011 e dall'opposizione di centro-sinistra. Si fa prima a dire quali gruppi in Parlamento vi si opposero che non a elencare quelli che lo sostennero. Rimasero all'opposizione solo Lega Nord e Italia dei Valori (trentasette senatori su trecentoventidue; ottanta deputati su seicentotrenta)<sup>(147)</sup>.

---

<sup>(145)</sup> C.d. *Referendum Guzzetta* dal nome del principale promotore, il costituzionalista Giovanni Guzzetta, insieme a Mario Segni. Egli era stato nel 1990 colui che aveva messo appunto, rispetto a precedenti versioni, i quesiti dei referendum della grande stagione 1990-1993. La formula che ne sarebbe derivata è riecheggiata dalla proposta della XVII leg. chiamata *Italicum*, nella versione approvata dal Senato e poi in via definitiva il 4 maggio 2015.

<sup>(146)</sup> Corte cost., sent. n. 13 del 2012.

<sup>(147)</sup> Sulla formazione del governo Monti e le discussioni anche costituzionali ad essa legate, si può vedere C. FUSARO, *La formazione del governo Monti e il ruolo del presidente della Repubblica*, in *Politica in Italia. Edizione 2012*, a cura di A. Bosco e D. McDonnell, Bologna, il Mulino, 2012, 83 ss.

Al di là di qualsiasi valutazione sull'operato del capo dello Stato, sulle scelte dei partiti e su ciò che il governo Monti fece (guidò il paese fino alle elezioni del 2013, alla scadenza naturale della legislatura), sarebbe difficile negare che la sua vicenda fu tutto tranne sintomo di buona salute del sistema politico istituzionale e del suo funzionamento secondo gli schemi del bipolarismo maggioritario.

All'atto della nascita del governo Monti, comunque, la sottostante idea, sostenuta e più volte ribadita, dal Presidente Napolitano era stata che, mentre il governo affrontava l'emergenza, le forze politiche parlamentari avrebbero dovuto attendere alle necessarie riforme istituzionali (elettorali e costituzionali). Non a caso il governo Monti fu uno dei quattro, negli ultimi trent'anni, senza un ministro delegato alla materia.

Le strategie politico-istituzionali nei due campi continuavano però ad essere divergenti; per di più ci si avvicinava, comunque, alla fine della legislatura; e per quanto si potesse parlar male della legge Calderoli (il coro delle critiche andava accentuandosi anche per l'effetto *bandwagon* <sup>(148)</sup> di alcune parole d'ordine fatte proprie perfino da coloro che l'avevano fortemente voluta o debolmente avversata pochi anni prima: mancanza di preferenze, parlamento dei nominati, eccetera), c'era anche chi — fiducioso di poter vincere le successive elezioni, difficilmente si sarebbe acconciato a nuove formule che ne rendessero più difficile o impossibile la vittoria. Così, una volta di più non se ne fece di nulla. In più, anche ogni tentativo di revisione costituzionale fallì: dopo alcuni sforzi nella direzione di quattro anni prima, al dunque, la ex-maggioranza di centro-destra si ritrovò tale votando al Senato e trasmettendo alla Camera un progetto che sembrava (e forse era) costruito allo specifico scopo di rendere impossibile qualsiasi accordo con il centro-sinistra.

Quel testo prevedeva una riduzione del numero dei parlamentari (sarebbero stati rispettivamente cinquecentotto e duecentocinquanta) e la differenziazione funzionale delle due Camere, ancora però entrambe direttamente elette. Il procedimento legislativo vedeva una limitata prevalenza della Camera, nel quadro di una riscoperta del criterio della culla (che risaliva ad oltre vent'anni prima, progetto Elia

---

<sup>(148)</sup> L'espressione, americana, indica la tendenza ad assumere certe credenze e comportamenti per il solo fatto che un numero significativo di altre persone lo fa, senza davvero valutarne il senso, l'attendibilità e il rapporto con le necessità e gli interessi propri.

del 1990). Titolari del rapporto fiduciario restavano entrambe le Camere; si registrava per il resto un certo rafforzamento dell'Esecutivo con trasformazione del Presidente del Consiglio in primo ministro, ma si prevedeva anche l'elezione diretta del Capo dello Stato (le candidature sarebbero state appannaggio degli eletti nelle assemblee rappresentative o di duecentomila elettori), con netto rafforzamento dei suoi poteri, inclusi la Presidenza del Consiglio dei ministri e la sottrazione di alcuni atti presidenziali dall'obbligo di controfirma. Dal modello francese veniva altresì ripresa anche la facoltà per una minoranza dei componenti di ciascuna camera (un quarto) di rinviare alla Corte costituzionale le leggi approvate, prima della promulga<sup>(149)</sup>.

Alla fine, prassi presidenziali a parte, lasciato duraturo e nient'affatto marginale della legislatura sarebbe rimasta la riforma dell'art. 81 Cost., in adempimento degli impegni assunti in sede europea, per assicurare un più efficace sistema di garanzia degli equilibri di bilancio (si veda legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

6.3. Se l'assetto bipolare del sistema politico aveva manifestato sintomi di logoramento a partire dalla XV legislatura, le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 per l'elezione della XVII ne evidenziarono ed aggravarono lo stato di crisi. Mostrarono nel contempo la inadeguatezza della legge elettorale del 2005 a costituzione vigente, a causa — prima di tutto — dell'incongruità di prevedere due distinti meccanismi premiali relativi a due Camere diverse, votate da elettori diversi, entrambe titolari del rapporto fiduciario.

A smentita di tutti i sondaggi preelettorali, conseguì un successo straordinario il neonato Movimento Cinque Stelle guidato dal comico Beppe Grillo, fondato alcuni anni prima (2005), che era riuscito ad esser presente nel 2012 a un centinaio delle circa mille elezioni comunali, eleggendo quattro sindaci e, in particolare, quello di Parma; inoltre, nella spettacolare frammentazione del panorama politico siciliano, alle elezioni in quella regione era risultato il primo partito (con solo il 14,90 per cento!). Alle politiche, poi, ottenne il 25,56 per cento alla Camera e il 23,78 per cento al Senato, centonove deputati e cinquantaquattro senatori. Tanti voti per una terza forza, ridussero di molto i consensi delle coalizioni maggiori (tornate più ampie rispetto al 2008), che assommarono — insieme — solo il 58,73 per cento dei seggi: ciò anche per la presenza di una seconda terza forza, la lista di

---

<sup>(149)</sup> XVI leg., AC 5386 (seguito a AS 24 e abb.), trasmesso il 26 luglio 2012.

Scelta civica capeggiata da Mario Monti. Così il premio scattò alla Camera per la coalizione a guida Pd (per soli centoventicinquemila voti), ma la sommatoria dei premi al Senato produsse una situazione in cui quella coalizione, non avrebbe potuto disporre della maggioranza al Senato, neanche in caso di alleanza con Monti. La situazione era aggravata dalla dichiarata indisponibilità dei gruppi parlamentari del M5S (inizialmente oltre centosessanta fra parlamentari e senatori) a far parte di una qualsiasi coalizione guidata da una o l'altra delle forze maggiori, e in particolare da quella che controllava la Camera dei deputati <sup>(150)</sup>.

Questo esito metteva il dito sulla piaga di una legislazione elettorale sicuramente inadeguata e costituiva una denuncia clamorosa della insostenibilità di un bicameralismo con doppio rapporto fiduciario che quella legge elettorale sfidava, di fatto dimostrando l'inapplicabilità del modello delle forme di governo di transizione a livello nazionale. Fondate queste ultime su meccanismi con premio che utilizzano la elezione delle assemblee anche al fine di risolvere problemi relativi alla forma di governo, non possono ragionevolmente funzionare per la formazione di non una, ma due diverse assemblee.

Non è necessario far qui la cronaca di vicende recentissime. È un fatto che l'avvio peggio che faticoso della XVII legislatura, la rielezione emergenziale di Giorgio Napolitano (quasi novantenne!) — per la prima volta nella storia della Repubblica e dopo che era sembrata affermarsi una prassi costante se non una convenzione, asseverata da impegnative dichiarazioni e indicazioni di almeno tre presidenti, inclusi gli ultimi due (Segni, Ciampi, Napolitano), contraria a due mandati presidenziali, era la riprova definitiva della minaccia che ormai costituivano per il paese assetti politico-istituzionali inadeguati. Qualcuno scrisse che l'Italia era «di fronte alla sua Algeria», considerando da un lato l'impotenza delle istituzioni e il distacco clamoroso dei cittadini dai loro rappresentanti, dall'altro le sfide lanciate dal contesto politico, economico e finanziario interno ed internazionale.

Il tentativo del Presidente Napolitano, ad oggi coronato da successo, fu quello di salvare una legislatura in apparenza nata morta

---

<sup>(150)</sup> Per un movimento di protesta contro il sistema dei partiti in essere, apparve fin dall'inizio un giochetto perfino scontato, agire in modo da obbligare i due, pur contrapposti, campi tradizionali di centro-sinistra e di centro-destra, a collaborare tra loro: confermando di fronte all'elettorato che l'uno o l'altro pari fossero, dunque parimenti da punire col voto alla prima occasione.

obbligando le forze politiche ad affrontare una volta per tutte le più urgenti fra le antiche e recenti questioni istituzionali. In questa direzione andò ogni suo atto, a partire dal discorso di insediamento, per continuare con la formazione del primo governo della legislatura (il governo Letta) e con la opera costante di pungolo e *moral suasion* per indurre le forze parlamentari all'azione. Dal punto di vista politico ciò comportava, prima di tutto, recuperare quelle larghe intese (centro-destra, centro-sinistra) che avevano sostenuto il governo Monti, verificata ad ogni occasione l'indisponibilità a contribuire al processo riformatore del M5S.

Il primo anno della legislatura vide il riproporsi di moduli già sperimentati in passato, per affrontare le riforme istituzionali: approvazione di impegnativi documenti d'indirizzo in entrambe le Camere <sup>(151)</sup>, istituzione di comitati di studio di esperti <sup>(152)</sup>, presentazione e discussione (su iniziativa governativa) di un disegno di legge costituzionale indirizzato, per la terza volta, a disciplinare un procedimento *ad hoc* di revisione che portasse ad un esito certo e seguisse le cadenze e i tempi che coloro che lo sostenevano, presidente incluso, desideravano darsi (anche allo scopo dichiarato di garantire alla legislatura e prima ancora al governo qualche prospettiva di durata: si erano previsti diciotto mesi) <sup>(153)</sup>.

Ulteriore urgenza fu conferita dalla sorprendente remissione alla Corte costituzionale da parte della Corte di cassazione degli atti di un processo esplicitamente instaurato da alcuni cittadini al solo scopo di sottoporre al giudice delle leggi allora presunte questioni di costituzionalità attinenti alla legge elettorale del 2005 che essi presumevano

---

<sup>(151)</sup> Due mozioni coincidenti approvate da entrambe le Camere il 29 maggio 2013.

<sup>(152)</sup> La *Commissione per le riforme costituzionali*, istituita con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013. Fu composta da trentacinque studiosi, quasi tutti costituzionalisti, affiancata da un comitato di redazione (altri sette giuristi). Era presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello.

<sup>(153)</sup> Si tratta del disegno di legge costituzionale per l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali (avrebbe dovuto essere formato da quarantadue componenti). Quanto al procedimento la modifica più incisiva era la previsione della possibilità di chiedere il referendum confermativo anche in caso di approvazione con la maggioranza del terzo comma dell'art. 138. Si veda XVII leg., AS 813. Approvato in prima lettura l'11 luglio, fu approvato dalla Camera il 10 settembre e dal Senato in seconda lettura il 23 ottobre 2013.

violasse loro diritti fondamentali in materia di uguaglianza e libertà del voto <sup>(154)</sup>.

La Commissione Quagliariello presentò la sua relazione conclusiva il 17 settembre 2013, con un mese di anticipo sulla scadenza indicata. Si tratta di un documento impegnativo e frutto del lavoro comune di accademici di ogni orientamento (vi si sottrassero solo Lorenza Carlassare e Nadia Urbinati, dimesse per ragioni diverse, esponenti del fronte degli oppositori strenui di qualsiasi riforma di incisiva razionalizzazione dell'ordinamento). Quel documento — per quanto mantenesse alternative su alcuni aspetti rilevanti, per esempio in tema di forma di governo e — in parte — di composizione della seconda Camera, costituì tuttavia un'onesta e costruttiva fotografia di quello che può considerarsi lo stato dell'arte del riformismo istituzionale *bipartisan*: ciò che davvero si dovrebbe poter fare quasi pacificamente, per consenso largamente prevalente anche sulle specifiche soluzioni, condivise dalla stragrande maggioranza degli esperti <sup>(155)</sup>.

Senonché vicende estranee alla politica, ma su questa direttamente influenti, le questioni giudiziarie dell'ex Presidente del Consiglio, *leader* del centro-destra Silvio Berlusconi, travolgevano il contesto politico entro il quale il tentativo riformatore era stato riavviato e dal quale esso avrebbe dovuto essere garantito. Il voto del Senato per la decadenza di Berlusconi in applicazione della legge Severino, dopo che era passata in giudicato una sentenza che lo condannava per reati fiscali, il 27 novembre 2013 (si votò a scrutinio palese dopo intense discussioni sull'applicazione oppure no del voto segreto; si espressero a favore centonovantadue senatori), portò alla fine delle *larghe intese*.

Una parte dei deputati e dei senatori del centro-destra non condivise questa decisione di Berlusconi e costituì una nuova formazione chiamata Nuovo centro-destra (Ncd), guidata dal deputato Angelino Alfano: così il governo poté sopravvivere sulla base di una sorta di piccola intesa (per distinguerla dalla base maggioritaria precedente); tuttavia il processo riformatore rimase sospeso.

Nei primi giorni di dicembre 2013 si susseguirono due eventi politico-istituzionali decisivi. Con sorprendente velocità, a sette mesi dal rinvio degli atti, la Corte costituzionale il 4 dicembre 2013 si

---

<sup>(154)</sup> Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060.

<sup>(155)</sup> Si veda COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013. Qui l'elenco dei componenti.

pronunciò accogliendo parte delle eccezioni che erano state sollevate dalle parti e fatte proprie dalla Cassazione <sup>(156)</sup>. Ne sarebbe derivata la sentenza n. 1 del 2014 (pubblicata il 15 gennaio). La decisione dichiarava l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270 del 2005 relative al premio (per mancanza di un *quorum* minimo), nonché le norme che prevedevano la presentazione dei candidati in liste c.d. «blocate», restaurando le preferenze per la Camera e istituendole per la prima volta per il Senato. Non è questa la sede per esaminare la decisione della Corte nelle sue motivazioni giuridiche in punto di ammissibilità, merito ed effetti giuridici: è certo che da un lato, la sentenza metteva clamorosamente in mora Parlamento e forze politiche, di fatto sfidati a fare ciò che la Corte anche in un paio di occasioni precedenti li aveva invitati a fare (*obiter dicta* in occasione delle sentenze sull'ammissibilità di alcuni referendum elettorali, nonché libere esternazioni del presidente della Corte); dall'altro, apriva la stura a considerazioni intorno alla legittimazione sostanziale se non formale del Parlamento a provvedere, posto che ne fosse capace, alle attese e invocate riforme <sup>(157)</sup>. Naturalmente, stante la trasformazione della legge elettorale operata dalla Corte il cui esito si presentava quale una combinazione fra legislazione residua dopo l'abrogazione delle norme dichiarate illegittime integrata da vere e proprie «invenzioni» normative della Corte stessa, si registrava un significativo mutamento del contesto a vantaggio dei fautori di un abbandono e di un ridimensionamento della svolta maggioritaria: in caso di elezioni anticipate, entrambe le Camere sarebbero elette con formula integralmente proporzionale (anche se incoerentemente corretta da clausole di sbarramento, tuttora vigenti, talune di notevole entità, come nel caso della formula per il Senato).

Il secondo evento era di natura più prettamente politica: ma avrebbe presto avuto conseguenze istituzionalmente rilevanti. Le primarie aperte a tutti i simpatizzanti del Pd l'8 dicembre 2013 eleggeva-

---

<sup>(156)</sup> Per esempio, la sentenza n. 10 del 2015 in materia di legittimità dell'aumento dell'aliquota delle imposte sul reddito delle società petrolifere è stata pubblicata a quattro anni dal momento in cui la questione era stata sollevata.

<sup>(157)</sup> Aspetto che non è sfuggito agli oppositori delle riforme, poi avviate: per tutti, A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *La Repubblica*, del 26 marzo 2014, secondo il quale, «è [...] assolutamente inconcepibile che un Parlamento delegittimato possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia». Egli specificava: «[...] non voglio sostenere che il bicameralismo paritario non possa... essere superato. Non però da "questo" Parlamento e in maniera così poco meditata [...]».

no segretario il sindaco di Firenze Matteo Renzi. Costui in poche settimane rilanciava il processo riformatore, raccogliendo la sfida della Corte. Pubblicava, già il 2 gennaio 2014, una serie di proposte in materia elettorale finalizzate al medesimo obiettivo di fondo (voto «decisivo»), costruite secondo modelli diversi, da offrire al confronto con le forze parlamentari. Sulla base delle risposte ottenute, cercava la collaborazione di quella parte maggioritaria del centro-destra che si era tirata fuori dalla maggioranza pochi mesi prima. Incontrava così Silvio Berlusconi, ospitandolo nella sede del Pd, dove i due concordavano le grandi linee di una riforma elettorale accompagnata da una riforma costituzionale sia pure limitata a pochi punti essenziali (bicameralismo da differenziare, seconda camera non più direttamente eletta, fiducia alla sola Camera, semplificazione e riforma del titolo V).

La scelta di Renzi rispecchiava la strategia ispirata dal Presidente Napolitano, dava alla possibilità di procedere utilmente una base parlamentare in teoria solida, ma dava anche il via, una volta di più, alle opposizioni radicali di quanti sono contrari alle riforme in quanto nel merito non ne condividono l'esigenza, o in quanto temono che, anche con le migliori intenzioni, l'esito comporterebbe rischi eccessivi, o in quanto, a prescindere, considerano inaccettabile coinvolgere nel processo riformatore Silvio Berlusconi e il suo centro-destra.

Poche settimane dopo, il segretario Pd decideva di assumere in prima persona la responsabilità di guidare il programma di riforma (allargato naturalmente ad ambiti diversi dalle politiche istituzionali), proponendo al proprio partito di sostituire il Presidente del Consiglio in carica Enrico Letta. Nasceva così il 22 febbraio 2014 il governo Renzi, il quale contava sulla stessa maggioranza di piccola intesa del suo predecessore, ma in più aveva ristabilito un ponte con il resto del centro-destra in vista delle riforme. Era del resto difficile immaginare di procedere diversamente in un contesto nel quale anche il ricorso alle urne, via d'uscita ordinaria in un regime parlamentare, appariva un'opzione estremamente incerta nei suoi esiti, vuoi che vi si fosse proceduto con la legge elettorale vigente prima della sentenza n. 1 del 2014 vuoi che vi si fosse proceduto con la legge elettorale «della Corte».

Dopo le fugaci esperienze Fanfani e De Mita (decenni or sono) e lasciando da parte i casi del tutto peculiari di Craxi e Spadolini (al vertice di partiti minori), si instaurava per la prima volta a ventisei anni dall'ultima, quella provvida unione personale fra *leader* del partito di maggioranza e guida del governo, che è propria di tutte le moderne

democrazie parlamentari, nessuna esclusa, ma che in Italia fa alzare i sopraccigli dai timorosi dell'«uomo solo al comando».

Già il 12 marzo 2014, a sole tre settimane dal giuramento del nuovo governo, la Camera approvava in prima lettura la nuova legge elettorale. Al Senato questa veniva incisivamente modificata e approvata il 27 gennaio 2015. Intanto il governo Renzi, senza neppure ipotizzare un recupero della proposta di procedimento in deroga <sup>(158)</sup>, aveva presentato l'8 aprile 2014 il progetto di legge costituzionale che sarebbe stato a sua volta approvato, anche in questo caso con numerose modificazioni, il 7 agosto 2014, per essere votato con emendamenti alla Camera il 10 marzo 2015. In pratica a meno di tredici mesi dalla nascita del nuovo governo (ma a circa due anni dalle elezioni del 2013), i due procedimenti, strettamente collegati com'è ovvio che fosse, avevano fatto rilevanti passi avanti. La proposta di legge elettorale attendeva, dopo la navette, il potenziale voto finale alla Camera; la proposta di legge costituzionale, era tornata al Senato (che l'aveva approvata per primo) al fine di esaminare le modifiche apportate alla Camera (secondo alcune stime circa il dieci per cento del testo Senato, mentre l'essenziale non avrebbe più potuto essere messo in discussione).

Ma ancora una volta il quadro politico appariva mutato. Dopo le dimissioni del Presidente Napolitano, preannunciate con largo anticipo e maturate il 14 gennaio 2015, il Parlamento in seduta comune aveva eletto al quarto scrutinio Sergio Mattarella, giudice costituzionale, dodicesimo Presidente della Repubblica. Al di là del merito, le modalità con cui si era pervenuti all'indicazione del candidato da parte del segretario del Pd e Presidente del Consiglio furono ritenute dal centro-destra d'opposizione in violazione di un tacito accordo di designazione concordata, collaterale all'intesa sulle riforme (accordo che Matteo Renzi aveva peraltro sempre negato): sta di fatto che Silvio Berlusconi e Forza Italia ne trassero motivo per considerare quella collaborazione conclusa. Ciò rendeva la fase presumibilmente conclusiva dell'iter delle due leggi più ardua di quanto non fosse stato possibile prevedere, soprattutto in considerazione della manifesta ostilità organizzata della minoranza del Pd, sconfitta da Renzi alle primarie e nel partito, ma

---

<sup>(158)</sup> Sia a conferma di un approccio nuovo alla questione (per prevenire certe opposizioni) sia a conferma indiretta della strumentalità di quell'ipotesi, mirata soprattutto a garantire una certa durata minima al governo Letta (diciotto mesi).

presente in forze in entrambi i rami del Parlamento (un'assoluta novità nel campo della sinistra).

Della legge elettorale, approvata in via definitiva ai primi di maggio 2015, si parla in un altro contributo in questa stessa rivista <sup>(159)</sup>. Conta solo mettere in luce che essa vale solo per la Camera (nella prospettiva dell'abolizione del doppio rapporto fiduciario e comunque nel rispetto di quanto si può inferire dalla giurisprudenza costituzionale) e che costituisce un'incisiva riforma della legge Calderoli. Cerca di tener conto dei principi affermati nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte, e così conferma il premio, ma lo subordina a un *quorum* del quaranta per cento (relativamente elevato in considerazione dell'assetto attuale del sistema politico italiano), prevede un eventuale ballottaggio, dispone che vi concorrano solo liste e non coalizioni, prevede una clausola di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi del tre per cento (più bassa della recente prassi legislativa italiana che ha previsto sia nel 1993 sia per le europee nel 2009 il quattro per cento), introduce, accanto a cento capilista eletti per primi in altrettanti collegi con una media di cinque-sette candidati, le due preferenze (o una sola se non si vota la seconda per un candidato di genere diverso dal primo), per selezionare gli altri eletti.

Si tratta di una formula che si inserisce a pieno titolo nelle leggi elettorali della transizione italiana le quali si caratterizzano, fra l'altro, per il conciliare elezione diretta o voto decisivo, detto anche *majority assuring*, dove l'elezione diretta non può esserci, con la garanzia di un ampio pluralismo della rappresentanza attraverso sbarramenti relativamente bassi. In ogni caso finisce con l'incidere indirettamente ma significativamente sul funzionamento della forma di governo, aprendo la via, nel caso di comportamenti coerenti e virtuosi dei gruppi parlamentari, a governi di legislatura.

Per quanto riguarda la riforma costituzionale all'esame del Senato, essa inciderebbe su quarantacinque articoli della parte II della Costituzione, a parte due abrogati (ma una quindicina può considerarsi oggetto di modifiche meramente consequenziali rispetto a quelle sostanziali). Vi si prevede, in diretta connessione con i contenuti della relazione finale della Commissione Quagliariello e con il progetto Violante, una radicale riforma del bicameralismo, un qualche rafforzamento limitato dell'Esecutivo (senza toccare direttamente la forma

---

<sup>(159)</sup> Rinvio ancora al saggio di F. CLEMENTI in questo numero della *Rivista* (n. 2, 2015).

di governo), una certa semplificazione istituzionale e una ampia revisione del titolo V. Per quanto riguarda i primi due aspetti, il Senato, che conserverebbe il proprio nome, diverrebbe comunque una camera di rappresentanza territoriale, composta di consiglieri regionali e sindaci eletti regione per regione dal consiglio regionale. Costoro manterrebbero il loro incarico, il che fa immaginare un necessario coordinamento organizzativo e un Senato non più operante secondo la prassi italiana della sessione unica permanente. Il nuovo Senato non sarebbe più titolare del rapporto fiduciario e concorrerebbe alla funzione legislativa per poche materie tipizzate su base paritaria, per il resto con funzioni di proposta di emendamento per alcuni oggetti rafforzata: nel senso che, ordinariamente, la Camera avrebbe l'ultima parola a maggioranza semplice, mentre per altre, specificamente individuate, solo a maggioranza assoluta. Il governo sarebbe implicitamente rafforzato dal rapporto fiduciario monocamerale, nonché dal poter chiedere il voto a data certa per i propri progetti (al Senato era stato anche previsto che questo voto potesse essere sul testo del governo, ma la Camera ha soppresso questa facoltà). Le province non avrebbero più copertura costituzionale; il Cnel verrebbe abolito <sup>(160)</sup>.

Nonostante l'esclusione dal progetto di qualsiasi intervento diretto sulla forma di governo (a differenza del progetto Violante, della riforma del governo Berlusconi III, delle Commissioni D'Alema, De Mita-Iotti e perfino Bozzi), riemergevano le consuete critiche che hanno accompagnato, nessuno escluso tutti i progetti di riforma: alcuni hanno ritenuto che sopprimere l'estrazione popolare diretta dei senatori fosse inopportuno, altri che fosse addirittura un'implicita violazione del principio democratico, principio supremo dell'ordinamento <sup>(161)</sup>, altri che il combinarsi con la parallela nuova legge elettorale (che resta

---

<sup>(160)</sup> Una prima analisi sia dell'esito della Commissione Quagliariello sia del contenuto dei progetti iniziali del governo Renzi (prima delle modificazioni parlamentari) in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, atti sem. Dpt Scienze giuridiche, Firenze 13 febbraio 2014, Napoli, Esi, 2014, con contributi orientati in direzione diversa. In particolare, Stefano Grassi si esprime, seguendo la linea che fu di L. Elia, contro riforme dirette a rafforzare l'Esecutivo, ma approva correttivi idonei a rafforzare il potere di direzione del Presidente del Consiglio (46); M. C. Grisolia osserva la coerenza fra esiti della Commissione e proposte avanzate dal governo con particolare riferimento alla legge elettorale (159); secondo F. Donati, infine, la tendenza che emerge è per una «forma di governo parlamentare del Primo Ministro», in linea di continuità con l'esperienza degli ultimi vent'anni (168).

<sup>(161)</sup> Così A. PACE, *I rischi del nuovo Senato*, in *La Repubblica*, 12 marzo 2015 secondo il quale non dovrebbero partecipare all'esercizio della funzione legislativa

comunque disciplinata da fonte ordinaria) determinasse un eccessivo rafforzamento del governo e della maggioranza, in particolare perché, con il ridimensionamento del numero dei senatori (da trecentoquindici a cento) potrebbe essere più agevole a una maggioranza della Camera costruita *ope legis* eleggere da sola le c.d. figure di garanzia <sup>(162)</sup>. Certo costituzionalismo ansiogeno è giunto addirittura ad evocare la fine della democrazia nel nostro Paese <sup>(163)</sup>, a immaginare svolte autoritarie imposte da uomini soli al comando in una sempiterna rimessa in scena del fantasma di Benito Mussolini (cui accostare ogni *leadership* decisionista da Bettino Craxi a Silvio Berlusconi, ed ora anche Matteo

---

sogetti non demoeletti, tanto che a suo dire, ove fosse approvata, il nuovo art. 57 Cost. andrebbe impugnato davanti alla Corte costituzionale.

<sup>(162)</sup> Pacate argomentazioni in G. DI COSIMO, *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in *www.forumcostituzionale*, 14 marzo 2015: la cui preoccupazione è per «un sistema che attribuisce molto potere a un partito che si ferma [*rectius*: potrebbe fermarsi] ben al di sotto della metà dei consensi elettorali». I critici tendono a sottovalutare la legittimazione derivante dal ballottaggio, anzi: considerano viepiù criticamente l'attribuzione del premio, in quel caso, poiché sarebbe per definizione a vantaggio di una lista che al primo turno avrebbe ottenuto meno del quaranta per cento. Non tengono conto del fatto che, col ballottaggio, *tutti* gli elettori sono rimessi in gioco (sol che lo vogliano: e se non lo vogliono, vale per essi ciò che vale per gli elettori che non partecipano a un referendum senza *quorum*; essi si rimettono alla maggioranza dei votanti, il che parrebbe in linea con la maggior parte delle possibili declinazioni del principio democratico).

<sup>(163)</sup> Così in un'esibizione di *understatement* M. VILLONE, *L'autodistruzione della democrazia*, in *Il Manifesto*, 28 gennaio 2015 (con riferimento alla legge elettorale in itinere); e anche in *Una Costituzione di minoranza*, ibi., 11 marzo 2015. Oppure G. ZAGREBELSKY secondo il quale saremmo al «punto zero della democrazia»: «[...] Sono quarant'anni che si parla di riforme costituzionali, chiediamoci in che direzione vanno quelle in cantiere: di aprire spazi alla politica e alla democrazia o piuttosto di valorizzare il momento esecutivo, che non è compatibile con l'allargamento della democrazia [...]». Quanto all'intenzione dello stesso governo a favore della sottoposizione della riforma a referendum, secondo l'ex presidente della Corte «si sta giocando una partita che può essere terribile» (dibattito del 14 febbraio 2015 di *Libertà e giustizia* a Torino, riportato da *La Stampa* del giorno dopo). Dal canto suo G. Ferrara si è dimesso il 27 febbraio 2015 dalla direzione dell'apprezzata quanto radicale rivista web *www.costituzionalismo.it* a causa da un lato de «lo sradicamento integrale del costituzionalismo in Italia» (dopo l'approvazione della proposta del governo Renzi in prima lettura), nonché dall'altro per il fatto che alcuni componenti della direzione della stessa rivista si sarebbero macchiati della responsabilità di accettare di far parte della *Commissione per le riforme costituzionali* del governo Letta, senza che il condirettore Azzariti ne facesse derivare la censura, sulla rivista stessa, dei loro scritti.

Renzi) <sup>(164)</sup>. C'è stato perfino chi ha avuto così poco senso del ridicolo da sostenere in tutta serietà che il processo riformatore verrebbe condotto, sotto il pungolo del governo, con eccessiva velocità, anzi fretteolosità: dopo che se ne parla, come qui documentato, da svariati decenni.

7. Quali valutazioni è possibile trarre dalla ormai settantennale e tuttora inconclusa storia delle riforme istituzionali? Se è vero che, almeno agli occhi di molti, l'inadeguatezza della parte II della Costituzione fu evidente sin dall'inizio, perfino a coloro che vi avevano decisamente concorso, come mai gli adeguamenti cruciali sono ancora un obiettivo da raggiungere, ben dentro il terzo millennio? È davvero immaginabile che per decenni, varie generazioni di uomini politici di partiti diversi, si siano ingannate all'inseguimento di una chimera, di un'idea senza fondamento, di una strana fantasticheria? È possibile davvero che a quel mito abbiano fatto finta di credere a fini solo strumentali, per interesse o convenienza? E se così non è, com'è successo che un'intera comunità politica si sia condannata a una sorta di cinquantennale fatica di Sisifo <sup>(165)</sup>? Qual è la colpa di cui ci siamo macchiati per esserci guadagnati questa pena?

Si potrebbe scrivere un saggio dedicato solo alle molteplici ragioni che sono state addotte per spiegare questa impotenza a riformare un sistema delle decisioni collettive pur palesemente inefficiente: sia da parte dei fautori delle riforme istituzionali sia da parte dei contrari. Fra questi ultimi, l'impareggiato teorico del perché le riforme istituzionali non solo non si dovevano, ma non si potevano fare, è stato Gustavo Zagreblesky in uno dei più citati saggi degli ultimi trent'anni <sup>(166)</sup>: vi inanellava non uno, ma ben sette diversi paradossi da cui derivava,

---

<sup>(164)</sup> Non è la preoccupazione di S. CASSESE, *Il timore (inesistente) del tiranno*, in *Corriere della sera*, 12 febbraio 2015. Spiega bene le caratteristiche delle moderne democrazie, S. FABBRINI, *I pregiudizi sul ruolo del leader*, in *Il Sole 24 ore*, 28 febbraio 2015. Implicito il richiamo a L. CAVALLI, *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1992 nel quale si contrapponeva la democrazia con *leader* alla democrazia acefala (quella italiana).

<sup>(165)</sup> Al mito di Sisifo fa riferimento V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari ed di modifiche della legislazione elettorale*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 5 marzo 2014.

<sup>(166)</sup> G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 1, 1986, 165 ss., rielaborazione di una relazione all'Istituto Gramsci del 29 ottobre 1986. Come spesso capita, anche se non dovrebbe, non sempre chi cita legge quel che cita. Quel «paradosso» (altri lo attribuisce a Kelsen), è quasi sempre evocato al singolare.

appunto, che le riforme non si potevano fare. Prendendo spunto da critiche severe a Gianfranco Pasquino, Zagrebelsky riteneva che fosse «inutile e pericoloso» parlare di riforme, si domandava per chi lavorassero i riformatori della Costituzione, negava che l'alternativa (di governo) potesse essere figlia di nuove regole (su questo sarebbe stato smentito), non si peritava di assimilare le proposte di revisione costituzionale dell'epoca (metà anni Ottanta) a «escrescenze di tipo canceroso». Illustrati con l'acutezza colta che gli va riconosciuta quei sette paradossi sette, affermava che il senso vero del gran dibattito e dell'interesse che lo muoveva era il fine di decostituzionalizzare l'ordinamento, di delegittimare la costituzione esistente (chiave interpretativa del riformismo che gli oppositori avrebbero continuato a riproporre fino ai giorni nostri).

È però vero che la decisione di riformare il sistema politico istituzionale è una scelta complessa e difficile, tanto più ardua se una delle ragioni per cui si vuol cambiare è proprio perché quel sistema non funziona; e, come se non bastasse, se i riformatori non possono che essere gli stessi che devono essere riformati <sup>(167)</sup>. Tanto più perché un processo necessariamente ed opportunamente aggravato (quello per modificare la costituzione) finisce col creare una tensione insostenibile fra esigenze del governo presente ed esigenze del governo futuro <sup>(168)</sup>. Al riguardo ci sono però alcuni miti da sfatare <sup>(169)</sup>.

Il primo è proprio quello delle riforme istituzionali da «farsi tutti insieme» (intendendosi maggioranza e opposizioni): la vicenda italiana insegna che ciò è pressoché impossibile ovvero è possibile solo sulla base del presupposto che esista un nucleo maggioritario con una strategia riformatrice precisa, che si apra al contributo di tutti, ma nel rispetto del nucleo essenziale di quella strategia <sup>(170)</sup>. Non può portare altro che a soluzioni pasticciate o alla paralisi, invece, voler «fare le

---

<sup>(167)</sup> Lo osservava anche S. CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 889 ss.

<sup>(168)</sup> Lo dice S. CECCANTI, *Come nasce la paura del tiranno*, in *Il Foglio*, 20 marzo 2015, il quale segnala la difficoltà strutturale di sostenere a lungo intese maggioranza-opposizione (non condividendosi responsabilità di governo).

<sup>(169)</sup> Di *idola* parla in proposito A. BARBERA, *Quali riforme elettorali? Un aiuto (semiserio) da F. Bacone*, in *Italiani europei*, 2013.

<sup>(170)</sup> Sotto questo profilo giuridico un esempio l'approccio, vedremo se destinato a successo, del Presidente del Consiglio Renzi, il quale sia in relazione alla legge elettorale sia in relazione alla riforma costituzionale ha, sin dal lancio della sua doppia iniziativa, enunciato pochi punti irrinunciabili, esibendo ampia flessibilità sul resto.

riforme tutti insieme» se ciò comporta riconoscere a una molteplicità di forze e attori politici un potere di veto.

Un secondo mito è quello del velo d'ignoranza: l'idea che si possano fare riforme politiche solo decontestualizzate, alla condizione cioè che i riformatori non possano calcolarne le conseguenze. Ciò è infatti immaginabile, e fino a un certo punto, solo in una situazione nella quale sia stata annientata qualsiasi vestigia del regime politico precedente: cioè in una situazione postconflittuale, quale fortunatamente non si è mai verificata da noi, a ben vedere neppure all'epoca della Costituente.

A questo è strettamente collegato un terzo mito, il più ingenuo, eppure il più comune, quello delle riforme politicamente neutre: l'idea che sia possibile evitare che le riforme istituzionali diventino oggetto e strumento di lotta politica e lamentarsi che, invece, ciò avvenga e influenzi contenuto, qualità ed esito del processo riformatore. In realtà strategie politiche, progettazione istituzionale e proposte di riforma non possono che essere tutt'uno: sono anzi espressione della politica al livello più nobile. Per affidarsi a una frase del filosofo politico liberale spagnolo Ortega Y Gasset, «ogni progetto politico che non sfoci in un progetto istituzionale si risolve in pura volgarità»; il che può anche ridirsi così: un progetto istituzionale che non rifletta una strategia politica si risolve per lo più in astrattezze campate per aria.

Un quarto mito è quello secondo il quale le riforme istituzionali dovrebbero procedere secondo un ordine razionale (che coloro che alimentano quel mito concepiscono talora in modo opposto): per cui si è sostenuto sia che quelle elettorali debbano precedere quelle costituzionali sia il contrario sia, infine, che debbano procedere insieme. Quest'ultimo è probabilmente l'approccio ottimale: se non che, essendo una battaglia politica, quella sulle riforme istituzionali, e una battaglia di lunga lena, accompagnata momento per momento da una discussione su questioni altamente controvertibili, è ben difficile che i riformatori siano in grado di procedere — in concreto — come procederebbe, a tavolino, un gruppo di studio. Essi non possono che puntare in più direzioni, alla ricerca della linea di minor resistenza. Per esempio, lamentare che la svolta maggioritaria degli anni Novanta abbia incontrato difficoltà e prodotto esiti non all'altezza di certe aspettative perché si son fatte prima le riforme elettorali e non quelle costituzionali, trascura la circostanza che i riformatori non ebbero mai scelta. L'incompiutezza di quel tentativo di riforma politica (intendo

quello degli anni Novanta) fu determinato prima di tutto dalle comprensibili forti e durevoli resistenze che esso sempre suscitò<sup>(171)</sup>.

Un quinto mito, anch'esso divenuto luogo comune, riguarda il presunto errore dei riformatori istituzionali i quali avrebbero preteso di far violenza ai processi politici imponendo regole giuridiche eccessivamente costrittive per perseguire un determinato funzionamento del sistema politico istituzionale, invece di attendere la naturale evoluzione di quei processi. Si tratta di una valutazione che viene da lontano e che come (quasi) tutto ciò che riguarda questa materia, per le ragioni che si dicevano dianzi, deriva da una precisa, legittima, opzione politica. Essa si afferma negli anni Settanta, in contemporanea con le prime credibili proposte di riforma istituzionale e deriva dalla convinzione della sinistra comunista dell'epoca (affiancata da numerosi intellettuali), secondo la quale quella dei riformatori fosse una strategia di mera normalizzazione autoritaria di una democrazia italiana che invece andava sviluppandosi felicemente in direzione di prassi ed equilibri democratici anche più avanzati rispetto alle grandi democrazie. Una variante di questo approccio (coerente con la concezione marxista delle istituzioni come sovrastruttura a fronte della materialità dei rapporti di produzione) è l'idea secondo la quale sarebbe errato e inopportuno imporre regole del gioco volte a «forzare» le forze politiche, che debbono essere lasciate padrone del loro destino e del funzionamento della forma di governo (in coerenza, in questo caso, con uno dei capisaldi della Costituzione del '48)<sup>(172)</sup>. Era naturale che i portatori di una concezione del genere, una vera e propria «cultura», al di là delle strategie contingenti del Pci, si contrapponevano a quanti volevano, al contrario, cambiare la forma di governo anche allo scopo di conferire maggiore autonomia (anche davanti a soggetti sociali quali i partiti politici) alle istituzioni, e prima di tutto alle istituzioni di governo, anche a fronte del Parlamento, sede naturale della politica di partito.

---

<sup>(171)</sup> Per esempio, coloro che lamentavano certe caratteristiche delle leggi Mattarella del 1993 (salvo poi rimpiangerle), attribuendo ad esse difficoltà successive, dimenticando che nella XI legislatura la somma dei gruppi parlamentari Dc e Psi faceva ancora maggioranza.

<sup>(172)</sup> Ancor oggi vi è chi ritiene che sia un errore pretendere di influire sul sistema partitico imponendo o incentivando una forma bipolare della competizione elettorale in un contesto che bipolare non è di per sé, si veda M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, il Mulino, 2015, 12 e 13.

Un ultimo mito, in qualche modo giustificativo del precedente, è la tesi, del tutto indimostrata in realtà, secondo la quale la società italiana sarebbe stata (e per alcuni tuttora sarebbe), rispetto a quella di altri paesi, assai più divisa e meno omogenea, percorsa da fratture particolarmente profonde, sicché ad essa non si confacerebbero né il maggioritarismo né forti istituzioni di governo in grado di compiere esse, decidendo, sintesi unitarie in vista di obiettivi comuni che superino i naturali conflitti di valori e interessi (presenti da noi come altrove, ad avviso di chi scrive, non in misura diversa o maggiore).

Guardando nel loro complesso le vicende di cui si è qui parlato, è possibile provare a individuare alcune costanti ed alcune variabili che le hanno caratterizzate.

Fra le variabili, naturalmente, si possono richiamare le diverse formule politiche succedutesi negli anni (centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale, pentapartito, centro-destra, centro-sinistra, larghe e piccole intese); il livello di consensi conseguiti dai maggiori partiti (divenuto mobile specie a partire dalla fine anni Ottanta), inclusa la nascita e la morte di alcune forze politiche (ciò specie a partire dal 1994); il mutare dei vincoli esterni (dalla Guerra fredda alla caduta del muro di Berlino, alla moneta unica, alla instaurazione conseguente di più stringenti regole finanziarie europee); sistemi elettorali via via riformati (proporzionale, proporzionale con premio, proporzionale generalizzata, sistema misto a prevalenza maggioritaria uninominale, sistema misto proporzionale con premio maggioritario); nuove forme di governo locali e regionali.

Fra le costanti, mi pare di poter indicare: un assetto delle istituzioni di governo nazionali mai modificato a fronte di una maggior flessibilità di quelle substatali; la presenza dei vincoli esterni di cui si diceva, mutati nel tempo ma sempre presenti, in misura via via crescente; il costante ricorso alla modellistica d'importazione e in particolare la ricorrente quasi magnetica attrazione verso quelli d'Olttralpe (il che si può considerare alla stregua di una vera e propria tradizione costituzionale <sup>(173)</sup>); la presenza costante di radicate opposizioni al cambiamento, pur diverse nel tempo, e diversamente moti-

---

<sup>(173)</sup> Del resto l'Italia unita nasce per conquista da parte di un piccolo e ben organizzato Stato a cavallo delle Alpi, decisamente influenzato da modelli istituzionali e cultura francese, che considerava la propria cultura: se è vero com'è vero che gli stessi verbali del Consiglio di conferenza di re Carlo Alberto venivano redatti in francese.

vate, ma sempre interpretate con accanita e irriducibile militanza (la già evocata opposizione della sinistra che temeva un revisionismo volto a continuare ad escluderla dal governo del paese proprio quando esso sembrava a portata di mano, se non altro in condominio; l'opposizione delle forze intermedie in nome della sacra tutela del proprio potenziale di coalizione; l'opposizione di tutti coloro per i quali occorreva prima di tutto sbarrare la strada a Silvio Berlusconi; l'opposizione di coloro che vedono derive autoritarie ad ogni angolo di strada).

Soprattutto, però, la costante delle costanti sin dalle origini della Costituzione repubblicana è stata la realtà di una forma di governo parlamentare sostanzialmente non razionalizzata, da sempre percepita come debole e incapace di produrre per il tempo politiche sufficientemente coerenti, accompagnata da un assetto del Parlamento bicamerale apparso, ancor prima di essere eletto per la prima volta, tanto inadeguato da essere oggetto di tentativi di riforma sin dal 1948. Abbiamo visto come alla base di questi aspetti del nostro sistema politico istituzionale ci fosse il timore reciproco delle forze politiche a fronte di un'altrui (pur legittima) presa del potere e — in parallelo — il timore del tiranno, ovvero la comprensibile (almeno allora) determinazione a non consentire un ripetersi di esperienze dittatoriali o anche solo autoritarie.

Ciò ha prodotto una cronica deficienza di decisione politica che ha avuto come effetto, a sua volta, un'altrettanto cronica difficoltà a garantire la riconduzione ad unità dei molteplici interessi esistenti nella società, difficoltà accentuata dall'evolversi della società italiana in direzione di un ricco e via via sempre più autonomo pluralismo fino al raggiungimento di una complessità non diversa da quella delle altre democrazie cui la nostra può assimilarsi, configurandosi come poliarchia<sup>(174)</sup>. Ma una poliarchia, è altra cosa da anarchia, e non ha meno bisogno di ricomposizione unitaria (e di istituzioni suscettibili di renderla possibile).

Ne è derivata, un'ulteriore costante: una sorta di vera e propria nevrosi collettiva per cui si avverte l'esigenza degli strumenti per ricondurre ad unità i contrapposti interessi presenti nella società di cui si diceva, ci si rende conto che quelli a disposizione non sono adeguati, ma ci si trova paralizzati di fronte alla sfida di dotarsene.

---

<sup>(174)</sup> V.R. DAHL, voce *Poliarchia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto Enciclopedia Treccani, 1996.

Ed emerge, infine, con cronica regolarità, insieme alla paura del tiranno, la tendenza da parte di larghe componenti della società a guardare con sospetto e ostilità la *leadership* democratica in quanto tale, accanto ai rischi di presunte tirannidi della maggioranza di cui nessuno ha mai visto ad oggi neanche il più vago cenno: con la tendenza a scambiare come necessario strumento di garanzia, la strutturale, «garantita» debolezza del potere democratico, quasi in diretta continuità con l'atteggiamento delle forze politiche alla Costituente, come se le condizioni odierne fossero, sostanzialmente le stesse di settanta anni fa.

È un fenomeno culturale che trova motivazioni nella storia del paese, così come, ad esempio, avviene per l'innata paura del rischio inflazione in Germania. Si tratta di valutare se timori del genere hanno ancora giustificazione nel ventunesimo secolo. E di valutare contestualmente quali costi, in termini di ridotta capacità d'azione collettiva pubblica, possa comportare continuare ad assecondarli (sarebbe altresì interessante poter stimare quale sia stato il costo delle riforme non fatte, del tempo perduto).

Infine, un'ultima osservazione si può fare: a ben vedere, non solo esiste una chiave di lettura delle vicende delle istituzioni politiche italiane e dei tentativi di riformarle (origini, caratteri, problemi, esigenze) secondo le linee che si è ritenuto di individuare qui, ma esiste una strategia riformatrice sufficientemente radicata nella storia e nella tradizione di quelle istituzioni, una strategia che parte della classe dirigente italiana aveva indicato già molti anni fa e che non a caso è stata via via ripresa con buona continuità (oltre a contare ormai su consolidate sperimentazioni sia pure solo in ambiti sub-nazionali) <sup>(175)</sup>.

Si tratta, parrebbe, di affrontare le carenze che si sono viste e che abbiamo visto essere state denunciate in pratica da sempre, ed emerse con clamorosa evidenza negli ultimi vent'anni, assecondando quei progetti in materia elettorale e costituzionale ordinamentale che vantano una lunga storia. Si veda la genealogia, se così si può dire, delle principali proposte in materia elettorale, in materia di forma di governo, in materia di bicameralismo; se ne verifichino le coerenze di fondo (dall'ordine del giorno Perassi, alle proposte di Mortati degli anni Settanta, riprese da Barbera e altri negli anni Novanta e successivi, a

---

<sup>(175)</sup> Un solo riferimento per tutti: penso a C. MORTATI, *Art. 1 (Principi fondamentali)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, giusto quaranta anni or sono.

quelle anche elettorali di Ruffilli e Pasquino degli anni Ottanta, alle forme di governo substatuali della transizione dal 1993 al 1999, a quelle sul Parlamento da Labriola alla Commissione D'Alema, al progetto del centro-destra del 2006, al progetto Violante: fino alle elaborazioni degli studiosi della Commissione Quagliariello e, in ultimo, ai progetti del governo Renzi): come negare che emergono le linee di un progetto sufficientemente omogeneo e coerente con le premesse che risalgono a decenni fa, e con l'intera storia istituzionale italiana, un progetto in ultima analisi, come dev'essere, nazionale <sup>(176)</sup>?

In quella direzione sembrerebbe ragionevole e «naturale» guardare, per poi agire di conseguenza; sapendo che prendere altro tempo non sarebbe manifestazione di saggia prudenza, bensì ulteriore esibizione di inconcludente insipienza. E, a questo punto, un'ennesima occasione perduta.

#### BIBLIOGRAFIA ALFABETICA GENERALE

- Accame G., *Da Maranini a lezione di nuova Repubblica*, relaz. Convegno "G. Maranini e la riforma costituzionale", 26-29 ottobre 1983, in *Nuova Repubblica*, a. II nuova serie, n. 9, 1996.
- Acquaviva G. e Covatta L. (a cura di), *La grande riforma di Craxi*, pref. P. Craveri, Venezia, Marsilio, 2010.
- Aimo P., *Attualità della riforma del Senato. Il modello bicamerale tra crisi e prospettive di riforma*, in *Vita e pensiero*, n. 1, 1981, 15 ss.
- Almirante G., *Processo alla Repubblica*, Roma, Ciarrapico, 1980.
- Amato G., *Riforma dello Stato e alternativa di sinistra*, in *Mondoperaio*, agosto, 1977.
- Amato G., *Prova d'orchestra*, in *La Repubblica*, (13 marzo) 1979.
- Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, il Mulino, 1980.
- Armaroli P., *La democrazia di Saint Just non prevede il bicameralismo*, in *Prospettive nel mondo*, n. 39/40, 1979.
- Armaroli P., *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986.
- Ascheri G., *La sfida istituzionale nei governi Spadolini*, Firenze, Nuovedizioni Enrico Vallecchi, 1983.
- Atripaldi V. e Bifulco R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Atripaldi V. e Fichera F., *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, Cedam, 1986.
- Attualità e attuazione della Costituzione*, convegno tenutosi a Perugia 4-7 dicembre 1978, Roma-Bari, Laterza, 1979 (P. Farneti, A. Baldassarre, A.A. Cervati, S.

---

<sup>(176)</sup> Per un'impostazione praticamente speculare a questa, sulla base di un bilancio altrettanto diverso degli anni dal 1990 in poi, si veda M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, il Mulino, 2015, 7 ss.

- Panunzio, G. Amato, M.S. Giannini, L. Paladin, F. Galgano, C. Mezzanotte, V. Denti, G. Conso, P. Rescigno e A. Malintoppi).
- Baldassarre A., *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1979, 343 ss.
- Baldassarre A., *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Ballini P.L., *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica. Appunti e documenti*, in *Alcide De Gasperi. L'uomo della ricostruzione*, a cura di W.E. Crivellin, Roma, Alberto Gaffi editore, 2005, 33 ss. [documenti 81-159].
- Barbera A., *Dentro la 'rivoluzione costituzionale'*, in *La rivoluzione costituzionale*, a cura di C. Fusaro, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993, 15 ss.
- Barbera A., *Il Parlamento elegga il presidente del consiglio*, in *Il Messaggero*, (8 maggio), 1979.
- Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1981, 43 ss.
- Barbera A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma. Ed. Riuniti, 1991.
- Barbera A., *Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme: tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, 1-28.
- Barbera A., *Quali riforme elettorali? Un aiuto (semiserio) da F. Bacone*, in *Italiani europei*, 2013.
- Barbera A. e Fusaro C., *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in *Semipresidenzialismi*, a cura di L. Pegoraro e A. Rinella, Padova, Cedam, 1997, 365 ss.
- Barbera A. e Guzzetta G. (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- Barbera A. e Morrone A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Barcellona P., Cantaro A., Cassano F., Terzi R., *Quale Repubblica?*, Roma, Ediesse, 1996.
- Barile P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss.
- Barile P., *Tra Costituzione e riforme*, articoli e interviste a cura di R. Cassigoli, Firenze, Passigli, 2001, 79 ss.
- Bassanini F., *Verso la 'grande' revisione costituzionale: riforme istituzionali e governo dell'economia*, in *Pol. dir.*, XXIII, n. 4, 1992, 591 ss.
- Basso L., *Il principe senza scettro*, pref. S. Rodotà, Milano, Feltrinelli, 1958.
- Bin R., *Il paradosso del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1993, 132 ss.
- Boccaccini G. e Di Tullio U., *Verso la seconda Repubblica?*, Roma, Editrice La Parola, 1989.
- Boccaccini G. e Di Tullio U., *Verso la prima Repubblica?*, Prato, Omnia Minima Editrice, 1993.
- Bognetti Gio., *Semipresidenzialismo. La via italiana alla stabilità di governo*, con interviste a C. Salvi e D. Fisichella, Milano, Il Sole24Ore, 1998.
- Bolaffi A., *L'itinerario verso una riforma debole*, in *Dem. dir.*, 1984, 3 ss.
- Cambiare la Costituzione. Il dibattito italiano sulla grande riforma*, Roma, Liberal, 1996 [Riproduzione saggi/articoli: S. Romano, G. Rebuffa, S. Fabbrini, A. Barbera, G. Urbani, GF Pasquino, F. D'Onofrio, D. Fisichella, N. Matteucci, A. Baldassarre, A. Panebianco, G. Sartori, G. Napolitano, A. Occhetto, S. Cotta].

- Bracci M., *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 10, 1970, 23 ss.
- Cammelli M., *Riformismo alla prova*, in *Mulino*, n. 3, 1982, 351 ss.
- Cammelli M., *Quando il 'mito' è necessario: a proposito di riforme costituzionali*, in *Mulino*, n. 1, 2004.
- Cangini F. (a cura di), *Dibattito*, in *Gli Stati*, n. 10, 1973 [A. Sandulli, C. Mortati, V. Crisafulli, A. La Pergola, S. Galeotti, M. Mazziotti, A. Cotta, F. Cuocolo, G. de Vergottini].
- Cangini F. (a cura di), *Dibattito*, in *Gli Stati*, n. 25, 1974.
- Cantaro A. e Petrangeli F., *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti/Crs, 1997.
- Cardini R. e Caretti P. (a cura di), *Riformare la costituzione?*, Atti Conv. Centro studi sul classicismo san Gimignano, Roma, Bulzoni, 1997 [C. Mezzanotte, F. Bassanini, V. Onida, U. Allegretti, U. De Siervo].
- Cardone A. (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, atti sem. 13 febbraio 2014 del Dipartimento scienze giuridiche di UNIFI, Napoli, ESI, 2014 [Catelani, Grassi, Puccini, Cecchetti, Lotito, Simoncini, Grisolia, Donati, Tarli Barbieri, Roselli, Conti, Croce, Mobilio].
- Caretti P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, atti Sem. Dipub Unifi, 5 dicembre 1997, Padova, Cedam, 1998 [Barile, Carli-Zaccaria, Cheli, Merlini, De Siervo, Grassi, Caretti, Donati, Tarli Barbieri, Colarullo, Grisolia, Bianchi, Cecchetti, G. L.c Conti, Parigi, Simoncini, Puccini, Baroncelli, Roselli, Lotito, Catelani].
- Caretti P. (a c.), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.
- Caretti P. (a cura di), *La Costituzione repubblicana: da 'casa comune' a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006 [Bettinelli, Barbera, Fioravanti, Caretti, Tarli Barbieri, Milazzo, Allegretti].
- Cariola A. [a c.], *I percorsi delle riforme*, Catania, Libreria ed. Torre, 1997 [testi delle proposte parlamentari e politiche fino alla III Bicamerale inclusa; le relazioni].
- Carioti A., *Breve storia del presidenzialismo in Italia (1946-1992)*, con documenti, Milano, Società Aperta, 1997.
- Carlassare L., *Presidente della Repubblica e governo nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4207 ss.
- Carrà M., *Elezione del Senato a base regionale*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, Cons. Reg. Toscana, Firenze, 1982, 129 ss.
- Cassese S., *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina edizioni, 1980.
- Cassese S., *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1992, 879 ss.
- Cassese S., *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1996.
- Cassese S., *Governare gli italiani?*, Bologna, il Mulino, 2014.
- Castellano D. e Cordini G. (a cura di), *L'incerta transizione: riforme istituzionali e teoria giuridica*, Atti Conv. Istituto studi politico-giuridici UniPV del 28-30 settembre 1995, Napoli, ESI, 2000 [F. Lanchester, TE Frosini, V. Frosini, C. Fusaro, S. Galeotti, G. Mor, V. Pepe].
- Cavalli L., *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1992.
- Ceccanti S., *Le istituzioni della democrazia*, Roma, Dehoniane, 1991.
- Ceccanti S., *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, XV, n. 2, 1995, 317-333.

- Ceccanti S., *Relazione*, conv. LibertàEguale, Orvieto, (15 novembre) 2014.
- Ceccanti S., *Come nasce la paura del tiranno*, in *Il Foglio*, 20 marzo 2015.
- Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato, *Le ragioni dell'Associazione. Analisi e proposte di politica istituzionale*, Roma, 1985.
- Cheli E., *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in *Pol. dir.*, n. 2, 1971, 167 ss.
- Cheli E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.
- Cheli E., *La 'centralità parlamentare': sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 343 ss.
- Cheli E., *Il rapporto governo-parlamento: le riforme possibili ed utili*, in *Avanti!*, (2 aprile) 1982.
- Cheli E., *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000.
- Cherchi R., *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, (30 dicembre 2008).
- Chessa P. e Savona P., *La grande riforma mancata. Il messaggio alle Camere del 1991 di Francesco Cossiga*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.
- Chiarini R., *La fortuna del gollismo in Italia. L'attacco della destra alla 'Repubblica dei partiti'*, in *Storia contemporanea*, XXIII, n. 3, 1992.
- Chiarini R., *La fortuna del gollismo in Italia. Le suggestioni di una II Repubblica*, in *Storia contemporanea*, XXV, n. 2, 1994.
- Chiti M. P. e Sturlese L. (a cura di), *La riforma costituzionale*, Atti conv. in ricordo di S. Tosi 27-28 marzo 1998, Milano, Giuffrè, 1999 [P. Avril, L.M. Diez-Picazo, S. Flogaitis, A. Baldassarre, M. Carli, A. Mannino, S. Merlini, P. Caretti, G. Puccini, F. Sorrentino, S. Grassi, G. Pasquino, C. De Cesare, C. Fusaro, S. Ortino].
- Ciaurro G.F., Negri G. e Simoni S. (a cura di), *Il Parlamento e le riforme istituzionali*, Roma, s.d.ma 1985 [Documenti Comitati studio VIII I. e I Bicamerale]
- Ciccardini B., *Dove vai Repubblica?*, Roma, Cinque lune, 1971.
- Colonna F., *La regola della maggioranza e la democrazia*, in *Critica marxista*, n. 3-4, 1976.
- Comitato di resistenza democratica, *Incontro democratico. Stato, economia, relazioni internazionali*, Atti Convegni Firenze Milano Roma, Milano, Edizioni Quaderno democratico, 1974 [E. Sogno, V. Crisafulli, D. Fisichella, M. Mazziotti, A. La Pergola, A. Sandulli, A. Lombardo, A. Garosci].
- Conferenza presidenti delle regioni, *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- Conflitto di classe e 'riforme istituzionali'. Dall'abbattimento della proporzionale al 'rafforzamento dell'esecutivo'?!.* Quad. Centro cult. «Il lavoratore», Milano, 1996 [con documenti incluso Documento del «Movimento antifascista per la difesa e il rilancio della Costituzione»].
- Constitutional Reform in Italy: is Failure Inevitable. Roundtable*, in *Bulletin of Italian Politics*, n. 1, 2009 [D. Albertazzi, G. Bladini, M. Calise, P. Furlong, C. Fusaro, J. Newell].
- Costanzo P., Ferrari G.F., Floridia G.G., Romboli R. e Sicardi S., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 1998.
- Craxi B., *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, (28 settembre) 1979.
- Crivellin W.E., *Alcide De Gasperi. L'uomo della ricostruzione*, Roma, Alberto Gaffi editore, 2005 [documenti governo e DC sulle questioni istituzionali ed elettorali nella I legislatura, 1948-1953].
- Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo*, Milano, Giuffrè, 1997.

- D'Alema M., *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, Mondadori, 1997.
- D'Antonio M. (a c.), *La Repubblica probabile*, Milano, Garzanti, 1972 [Andreotti, Cottone, La Malfa, Bertoldi, Natoli, Luzzatto, Orlandi, Sullo, Pieraccini, Terracini].
- D'Antonio M., *La Costituzione di carta*, Milano, Giuffrè, 1977 [poi Milano, Mondadori, 1978].
- Dalla Costituzione alle riforme costituzionali*, tavola rotonda in *Costituente, costituzione, riforme costituzionali*, a cura di M. De Nicolò, Bologna, il Mulino, 1998 [N. Gallico Spano, C. Pavone, M. Prospero, P. Scoppola].
- De Mita C., *Politica e istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Bompiani, 1988 [con documenti: interventi De Mita a Comm. Bozzi, 1.2.1984; e a CN DC 16.9.1987].
- Dell'Acqua C., *La Costituzione vivente. Dalla Comm. Bozzi alla Bicamerale*, Torino, Giappichelli, 1993 [articoli su *Il Mattino*, bibliografie].
- Di Giovine A., *L'ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, in Aa. Vv., *Crisi politica e riforma delle istituzioni: dal caso italiano alla Comunità europea*, Torino, Tirrenia Stampatori, 1981.
- Di Giovine e Dogliani M. (a cura di), *Le riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Di Leo R. e Pitruzzella G., *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, Mulino, 1999.
- Di Nuoscio E., *Oltre la proporzionale*, Manduria, Lacaita, 1990 [A. Barbera, G. Cotturri, D. Fisichella, E. Galli Della Loggia, A. Panebianco, R. Perna, G. Quagliariello, M. Segni, G. Tamburrano, P. Ungari].
- Difendere la Costituzione, resistere e andare avanti*, Comitato per la Costituzione, n. 2, Firenze, 1995.
- Discussione a sinistra: dobbiamo cambiare la Repubblica?*, conv. Mondoperaio, in *L'Espresso*, (22 aprile) 1979, 76 ss.
- Dogliani M. e Massa Pinto I., *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della lotta per la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, (15 febbraio) 2006.
- Dopo la Bicamerale: i problemi irrisolti*, a c. di G. Zaccaria, in *Dir. soc.*, n. 2-3, 1998. Editoriale, in *Pol. dir.*, IV, n. 4-5, 1973, 455 ss.
- Dossetti G., *La ricerca costituente (1948-1952)*, a cura di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994.
- Elia L. (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati: intervista di L. Elia e P. Scoppola*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Elia L., *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, il Mulino (Arel), 2005.
- Elia L., *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- Fabbrini S., *Le regole della democrazie. Guida alle riforme*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- Ferrara G., *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1981, 11 ss.
- Ferrara G., *Le risultanze della commissione Bozzi: un giudizio*, in *Dem. dir.*, n. 2, 1985, 7 ss.
- Ferraro L., *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto con il Bundesrat tedesco*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2014, 629 ss.
- Fioravanti M., *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998.
- Fioravanti M., *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2014, 295-308.

- Florida G., *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, 261 ss.
- Fondazione Magna Carta, *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004 [De Vergottini, Lippolis, Caravita di Toritto, Morbidelli, Zanon].
- Franchi F., *Nuova Repubblica: il progetto di Costituzione del MSI*, Roma, Nuove prospettive, 1983.
- Frosini T.E., *Maranini e il progetto di 'Alleanza costituzionale'*, in *Nuova antologia*, n. 2199, 1996, 290 ss.
- Frosini T.E., *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998, 511 ss.
- Fusaro C., *I progetti di revisione del Bicameralismo alla Camera*, in *Quad. cost.*, VII, n. 1, 1987, 124 ss.
- Fusaro C., *Riforme istituzionali, forme di governo e sistema politico-istituzionale. Il decennio di preparazione*, Firenze-Roma, 1990 [ed. provv. 1988].
- Fusaro C., *Il dibattito in Parlamento sul messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali*, in *Quad. cost.*, X, n. 3, 1989, 543 ss.
- Fusaro C., *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991.
- Fusaro C., *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie istituzionali dei partiti*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, 193 ss.
- Fusaro C., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993.
- Fusaro C., *The Politics of Constitutional Reform in Italy: A Framework for Analysis*, in *3 South Europ. Soc. Pol.* 2 (1998), 45 ss.
- Fusaro C. e Ravaglia G., *La scommessa delle riforme. Qualche proposta per una democrazia che funzioni*, Roma, Edizioni della Voce, 1987 [Commenti di A. Barbera, A. Battaglia, N. Matteucci, G. Ruffolo].
- Galeotti S., *Disciplina dei partiti e riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, introduzione a Traverso C. E., Italia V. e Bassani M., *I partiti politici. Leggi e statuti*, Milano-Varese, Ist. Ed. cisalpino, 1966.
- Galeotti S., *Dalle disfunzioni dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, a cura di P.L. Zampetti Milano, La Nuova Europa, 1967.
- Galeotti S., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983.
- Galeotti S., *Un governo scelto dal popolo. 'Il governo di legislatura'. Contributo per una 'grande riforma' istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Gambino S., *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, ETS, 1983.
- Gambino S. (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, Philos, 1998.
- Genga N. e Marchianò F. (a cura di), *Miti e realtà della Seconda Repubblica*, atti Confronto italiano di Cetona, 5 e 6 dicembre 2010 e 14 e 15 ottobre 2011, Roma, Ediesse, 2012 [Prospero, Massari, Rizzoni, De Fiore, Manetti, Volpi].
- Genga N. e Marchianò, F., *Rileggere la Seconda Repubblica*, in *Miti e realtà della Seconda Repubblica*, a cura di N. Genga e F. Marchianò, Roma, Ediesse, 2012, 13 ss.
- Grisolia M.C., *Il dibattito della Commissione per le riforme costituzionali su 'forma di governo' e 'legge elettorale'*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, ESI, 2014, 147 ss.

- Groppi T. e Petrillo P.L. (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, pref. di A. Pizzorusso, Milano, Giuffrè, 2005 [Merlini, Frosini, Bassu, Tarchi e tavola rotonda con Rabizzi, Nencini, Marzo, Anedda, Fontanini, D'Amico, Russo Spena, Bassanini].
- Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, ricerca Ceses diretta da G. Miglio, Milano, Giuffrè, 1983 [G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni, GF Pizzetti, commenti di A. Barbera, D. Fisichella, F. Mancini, G. Urbani, L. Valiani].
- Guzzetta G., *Italia ultima chiamata*, pref. di A. Panebianco, Milano, Rizzoli, 2008.
- Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, 1996 [L. Mariucci, R. Bin, M. Cammelli, Ad. Di Pietro, G. Falcon].
- Il primo commento organico al progetto di riforma della Costituzione*, numero speciale di *Dir. pubbl.*, n. 3, 1997 [Pace, G.U. Rescigno, Angiolini, Ciarlo, Allegretti-Caretti, Pastori, Carlassare, De Siervo, Pinelli, Pitruzzella, Sicardi, Costanzo, Sorace, Morbidelli, Bartole, Romboli, Fiandaca-Proto Pisani, Corso, Orsi Battagliani- Marzuoli, Berti].
- Il rapporto Governo-Parlamento: le riforme possibili e utili*, relaz. E. Cheli, conf. programmatica PSI, Rimini in *Avanti!*, (5 aprile) 1982.
- Il telaio istituzionale*, in *Mulino*, n. 4, 2006 [F. Bassanini, A. Morrone, N. Occhiocupo, G. Pasquino, L. Vandelli, S. Vassallo].
- Ingrao P., *Parlamento, partiti e società civile*, intervista di G. Amato, in *Mondoperaio*, (gennaio) 1978, 59 ss.
- Ingrao P., *Istituzioni: quale riforma?* intervista a L. Berlinguer e C. Salvi, in *Dem. dir.*, n. 5, 1980, 573-589.
- Ingrao P., *Crisi e riforma del Parlamento*, in *Dem. dir.*, XXV, n. 2, 1985, 35 ss.
- Istituzioni politiche e politica delle istituzioni. Studi in onore di M. Capurso*, Roma, Studi parlam. e di pol. cost., 1985 [con F. P. Bonifacio, T. Martinez, A. Battaglia, A. Manzella, E. Spagna Musso].
- Jacobelli J. (a cura di), *Un'altra Repubblica? Perché, come e quando*, Bari-Roma, Laterza, 1988 [Armaroli, Barbera, Bobbio, Bozzi, Cheli, Chimenti, de Vergottini, Fisichella, V. Frosini, Giugni, Maccanico, Manzella, Miglio, G. Negri, GF Pasquino, Ruffilli, Scoppola, Tosi].
- L'opinione dei costituzionalisti*, in Feltri V. e Brunetta R. (a cura di), *Un bel sì per mandare a casa Prodi*, Firenze, Free Foundation, 2006 [Rossano, Frosini, Nicotra, Ciaurro, Ancora, Armaroli, Antonini, Chiappetti, Salerno, Piraino, Di Ciolo, Fusaro].
- La Costituzione fra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà, U. Allegretti, M. Dogliani, Roma, Editori Riuniti, 1998 [Comitati per la Costituzione].
- La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di R. Cerreto, Roma, Italianieuropei, 2010 [Bifulco, De Muro e Melica, De Fiores, Lupo e Tucciarelli, Meloni e Rivosecchi, salerno, Nicotra e Tarli Barbieri, Cecchetti-Groppi-Lotito, Cassetti-Mattarella, Mangiameli].
- La forma di governo in transizione*, dibattito in *Quad. cost.*, 1995.
- La Repubblica parlamentare e le riforme della Costituzione*, atti Conv. Ass. Ex Parlamentari, Roma, 2005 [Elia, Vassalli, D'Onofrio, Silvestri, Barbera].
- La rifondazione dello Stato*, Atti II Convegno nazionale dell'Istituto studi corporativi, Roma, 1980.
- La riforma istituzionale*, Atti giornate di studio Gruppo DC Camera dei deputati, 28 settembre e 5 ottobre 1982, Roma, Cinque lune, 1983.

- Laffaille F., 'La disgrâce du droit'. *La révision avortée de la Constitution italienne (2005-2006) et les apories de l'ingénierie constitutionnelle*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 70, 2007, 381 ss.
- Lanchester F., *Una stagione di convegni sui temi istituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 425 ss.
- Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987.
- Lanchester F. (a cura di), *I referendum elettorali*, seminario, Roma, Bulzoni, 1992 [G. Conso, T. Martines, F. Sorrentino, S. Galeotti, F. D'Onofrio, G. Cotturri, V. Spini, P. A. Capotosti, M. Segni, A. Patuelli] [con documenti: memorie pro/contro ammissibilità].
- Lanchester F., *L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra 'stimolo' e 'rottura'*, in *I referendum elettorali*, a cura di F. Lanchester, Roma, Bulzoni, 1992, 9 ss.
- Lanchester F., *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle 'democrazie a basso rendimento'*, in *Pol. dir.*, 1995, 160.
- Lanzalaco L., *Le politiche istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2005.
- La Repubblica e il Presidente*, numero mon. di *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1981 [E. Spagna Musso, G.U. Rescigno, M. Capurso, P.A. Capotosti, S. Labriola, P.G. Lucifredi, G. Negri, A.A. Martino, G. Long].
- Le riforme istituzionali dalla polemica alle proposte*, tav. rotonda in *Itinerari*, III, n. 4, 1983 [A. Battaglia, G. Galloni, R. Ruffilli, V. Spini, R. Zangheri].
- Leggi elettorali e sistema istituzionale: prospettive e problemi*, in *Bollettino inf. Cost. e parlam.*, n. 1, 1994 [G. Amato, A. Barbera, G.F. Ciaurro, S. Labriola, S. Mattarella, S. Ortino].
- Lippolis V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari ed di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di B. Craxi del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di M. Renzi del febbraio 2014*, in *federalismi.it*, n. 5, (5 marzo) 2014.
- Lippolis V. e Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della II Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- Lo Surdo D., *La Seconda Repubblica. Liberismo, federalismo, postfascismo*, Torino, Bollati B., 1994.
- Lombardo A., *Democrazia cristiana e repubblica presidenziale*, in *Biblioteca della libertà*, n. 33, 1971.
- Lombardo A., *La grande riforma*, Milano, SugarCo, 1984.
- Maccanico A., *Intervista sulla fine della prima Repubblica*, a cura di Dell'Erario A. e Scafuri A., Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Macchitella C. (a cura di), *La "Grande Riforma". Quattro anni di dibattito sulla riforma istituzionale*, pres. V. Spini, conclusioni di E. Cheli, *Quaderni del Circolo Rosselli*, II, n. 7-8, 1982 [rassegna stampa e di documenti politici 1978-1982].
- Mancini F., *Per la riforma delle istituzioni*, in *Mulino*, XXXI, n. 3, 1982.
- Mantini P. (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorali, riforme costituzionali e partiti politici*, Rimini, Maggioli, 1998 [A. Agosta, A. Barbera, S. Ceccanti, M.S. Giannini, G. Guzzetta, P. Mantini, O. Massari, A. Morrone, G. Rebuffa, G. Sartori].
- Martines T., *Governabilità e istituzioni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XV, 1982.

- Mastropaolo A., *La Repubblica dei destini incrociati. Saggio su cinquant'anni di democrazia in Italia*, Scandicci, La Nuova Italia, 1996.
- Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1983, 1161 ss.
- Merlini S., *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Cittadini, governo, autonomie*, a cura di T. Groppi e P.L. Petrillo, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss.
- Merlini S. e Tarli Barbieri G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011.
- Messina D., *Salviamo la Costituzione italiana*, serie di interviste, Milano, Bompiani, 2008 [Andreotti, Tremonti, Violante, Sartori, Quagliariello, Bassanini, Caravita, Margiotta B., A. Cassese, Ichino, Onida].
- Messina S., *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1992 [con documenti].
- Mezzetti L. e Piergigli V. (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Miglio G., *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, a cura di M. Staglieno, Bari-Roma, Laterza, 1990.
- Miglio G., *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992.
- Mortati C., *Art. 1 (Principi fondamentali)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 1 ss.
- Moschella G., *Sistema elettorale e costituzione 'reale' in Italia*, Cosenza, Marra editore, 1986.
- Motzo G., *Il potere di esternazione e di messaggio*, Modena, Società tipografica modenese, 1957.
- Motzo G., *Le attribuzioni del ministro per le riforme istituzionali: fondamenti e linee evolutive*, in *Il dipartimento per le riforme istituzionali*, Roma, 1995, 10 ss.
- Neppi Modona G. (a cura di), *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale le riforme possibili*, Milano, il Saggiatore, 1998 [A. Di Giovine, M. Dogliani, L. Elia, J. Luther, M. Luciani, G. Neppi Modona, F. Pizzetti, S. Sicardi, G. Zagrebelsky].
- Nicotra I. (a cura di), *Il tempo delle Riforme. La Costituzione italiana secondo il progetto di revisione della XIV legislatura*, Roma, Aracne, 2006.
- Occhetto A., *Relazione al Comitato centrale del PCI*, in *L'Unità*, (27 ottobre) 1988.
- Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, Milano, 1975.
- Onida V., *I tre piani di un discorso istituzionale*, in *Pol. dir.*, 1971, 210 ss.
- Onida V., *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 461 ss.
- Onida V., *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, Lettura Dossetti, Bologna, 29 novembre 2003, in *Mulino*, n. 1, 2004, 15 ss.
- Origine, valore e attualità della Costituzione nella prospettiva europea*, atti Conv. Cons. Reg. Toscana 17-18 maggio 1996, Firenze, 1997 [P. Scoppola, U. De Siervo, A. Baldassarre, A. Pizzorusso, Gio. Bognetti, F. Sorrentino, P. Caretti].
- Padovano F. e Ricciuti R. (a cura di), *Italian Constitutional Reforms. A Public Choice Perspective*, New York, Springer, 2008.
- Panunzio S. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998.
- Pasquino G. (a cura di), *La lenta marcia nelle istituzioni: i passi del PCI*, Bologna, il Mulino, 1988 [saggio introduttivo e materiali 1982-1988].
- Pasquino G., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, il Mulino, 1980.

- Pasquino G., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari-Roma, Laterza, 1982.
- Pasquino G., *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- Pasquino G., *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Mulino*, 1997, 690.
- Pasquino G., *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Mulino*, 1997, 685-693.
- Pasquino G., *Le istituzioni di Arlecchino*, Napoli, Scriptaweb, 2007.
- Pegoraro L. e Ferioli E., *Il paradosso di Ross: dibattito e metadibattito sulle metariforme costituzionali in Italia, in La transizione repubblicana: studi in onore di G. Cuomo*, a cura di S. Labriola, Padova, Cedam, 2000.
- Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2009 [Bassanini, Elia, Cheli, Allegretti, Lanzillotta, Massari, Cerulli Irelli, Ceccanti, Villone, Manzella, Lancaster, Balduzzi, Groppi, Violante, D'Onofrio, Dogliani, Lupo, Onida].
- Per una riforma del bicameralismo*, in *Quad. cost.*, IV, n. 2, 1984 [Editoriale, P. Calandra, L. Paladin, F. Pizzetti].
- Pertici A. e Romboli R., *Una nuova Costituzione?*, Pisa, ed. Plus, 2006.
- Petta P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975.
- Pezzini B. e Troilo S. (a cura di), *La Costituzione riscritta: ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006.
- Piccardi L., Bobbio N. e Parri F. (a cura di), *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, atti conv. Mov. Salvemini 14-15 maggio 1966, Milano, Giuffrè, 1967.
- Piretti M. S., *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari-Roma, Laterza, 1996.
- Pitruzzella G., *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Leo e G. Pitruzzella, Bologna, il Mulino, 1999, 323 ss.
- Pizzetti F., *Riforme istituzionali e costituzione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 1985, 33 ss.
- Pizzorusso A., *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, Einaudi, 1996.
- Pizzorusso A., *La Costituzione ferita*, Bari-Roma, Laterza, 1999.
- Pizzorusso A., *I progetti di riforma della Costituzione*, Convegno «Controriforme e diritti dei cittadini», «Opposizione civile», in *Astrid-on-line*, (15 gennaio ) 2004.
- Politica e diritto costituzionale: il ruolo dei costituzionalisti*, Forum, in *Riv. dir. cost.*, 2003, Torino, Giappichelli, 2004, 313 ss. [M. Luciani, L. Elia, G. Ferrara, N. Zanon, C. Fusaro].
- Pombeni P., *Ma le riforme costituzionali sono davvero un mito?*, in *Mulino*, n. 1, 2004.
- Primo rapporto sulle priorità nazionali. Le istituzioni*, Fondazione Rosselli, Milano, Mondadori, 1993 [G. Amato, S. Cassese, F. Cavazzutti, E. Cheli, G. Di Federico, M. Fedele, A. Martinelli, M. Monti, M. Patrono, A. Pedone, M. Salvati, G. Urbani, S. Vertone, R. Viale].
- Prospero M., *Sinistra e cambiamento istituzionale*, Roma, Philos, 1997.
- Prospero M., *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture ed attori della riforma costituzionale*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Leo e G. Pitruzzella, Bologna, il Mulino, 1999, 239 ss.
- Puccini G., *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, Firenze, FUP, 2014

- Quaderno n. 0. Osservatorio istituzionale*, Centro studi ed iniziative per la riforma dello Stato, Roma, 1989.
- Rebuffa G., *Elogio del presidenzialismo*, Roma, Ideazione, 1996.
- Regioni e riforma istituzionale*, Con. Cons. reg. Liguria, Genova 10-11 maggio 1984, Napoli, ESI, 1985 [F. Bassanini, F. Cuocolo, S. Galeotti, M. S. Giannini, E. Gizzi, T. Martines, G. Pastori].
- Riformare le istituzioni*, n. spec. di *Ulisse*, «I problemi di Ulisse», XXXV, (novembre) 1981 [G. Spadolini, F. Bonifacio, N. Iotti, G. Bianco, A. Natta, S. Labriola, U. Spagnoli, S. Rodotà + altri non su tema specifico].
- Rigano F. (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, Pavia Univ. Press, 2013 [E. Bettinelli, Q. Camerlengo, C. Cassinari, M. Drigani, G. Galazzo, A. Gratteri, S. Illari, G. Matucci, L. Montanari, G. E. Polizzi, G. A. Sacco, V. Sciarabba, C. Simoncini].
- Ripepe E. e Romboli R. (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995 [De Siervo, Pizzorusso, Grottanelli, Allegretti, Bettinelli, Fioravanti, Gianformaggio, Grassi, Messerini, E. Rossi, Senese, Volpe, Barile].
- Rodotà S., *Dov'è la grande riforma?*, in *La Repubblica* (22 gennaio) 1985.
- Rodotà C., *Storia della legge truffa*, Roma, Ed. Associate, 1992.
- Rolla G., *Brevi considerazioni sulle più recenti proposte di riforma istituzionale*, in *St. parl. pol. cost.*, XIV, n. 4, 1981, 163 ss.
- Rossi P., *Intervista su bicameralismo e riforme costituzionali*, a cura di M. Bimonte, in *Parlamento*, n. 10-11, 1979.
- Rubechi M., *Una forma di governo in evoluzione: il tormentato cammino delle riforme istituzionali in Italia*, tesi magistrale, Bologna-Forlì, 2003.
- Ruffilli R. (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, il Mulino, 1987 [con saggi di G. Urbani, A. Agosta, R. Ruffilli. Bibliografia].
- Ruffilli R., *Istituzioni, società, stato. Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M.S. Piretti, III, Bologna, il Mulino, 1991 [saggi dal 1978 al 1987].
- Ruffilli R. e Capotosti P. A. (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, Bologna, il Mulino, 1988 [materiali relativi alla posizione della DC 1984-1988].
- Ruggeri A., *Appunti e note sparse di metodo per una discussione in tema di riforme istituzionali*, in *Pol. dir.*, 1988, 385 ss.
- Ruggeri A., *La Costituzione allo specchio: linguaggio e 'materia' costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, Giappichelli, 1999.
- Sandulli A., *Ombre sulle istituzioni*, conf. Roma, 23 giugno 1971, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 471 ss.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 1994.
- Sartori G., *Come sbagliare le riforme*, Bologna, il Mulino, 1995.
- Sartori G., *Elogio del semipresidenzialismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, XXV, n. 1, 1995, 3 ss.
- Scoppola P., *La Repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1991, 1997.
- Segni M., *La rivoluzione interrotta. Diario di quattro anni che hanno cambiato l'Italia*, Milano, Rizzoli, 1994.
- Segni M., *Niente di personale, solo cambiare l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Sensini A., *Prima o seconda Repubblica?*, colloquio con A. Bozzi e G. Miglio, Napoli, ESI, 1986.

- Sensini A., *Presidente o cancelliere? Viaggio ragionato nel labirinto delle riforme istituzionali*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992.
- Siclari M., *La revisione costituzionale nell'esperienza della XV Legislatura repubblicana, in I mutamenti della forma di governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma, Aracne, 2008, 425 ss.
- Siclari M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008 [F. Modugno, C. Pinelli, S. Staiano, G. Di Cosimo, E. Lehner, C. Chimenti, M. Siclari].
- Sogno E., *La seconda repubblica*, Firenze, Sansoni, 1974.
- Spagna Musso E., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, seminario, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980, 119 ss.
- Sulla Costituzione*, Roma, Edizioni riformiste, 2009 [Amato, Angiolini, Azzariti, Balboni, Balduzzi, Bertolini, Bifulco, Bin, Brunelli, Cabiddu, Cammelli, Caretti, Cosulich, D'Amico, De Martin, Demuro, Dogliani, Giorgis, Grasso, Grosso, Luciani, Lupo., Manzella, Palermo, Pertici, Pinelli, Pizzorusso, Poggi, Ruggeri, Zaccaria, Zagrebelsky].
- Frosini T.E., *Maranini e il progetto di "Alleanza costituzionale"*, in *Nuova Antologia*, n. 2199, 1996, 290 ss.
- Teresi F., *La strategia delle riforme: le riforme istituzionali in Italia fra governabilità, partecipazione e trasparenza: materiali di studio*<sup>5</sup>, Torino, Giappichelli, 1996 [prima ed. 1986].
- Troilo S., *La ricerca della governabilità: la forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, Cedam, 1996.
- Tucciarelli C., *Last but not least: la riforma del sistema bicamerale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2009, 201 ss.
- Un no per le riforme. Non uno scontro di civiltà*, a cura di G. Matteoli, Roma, il Riformista, 2006 [Barbera, Calzolaio, Ceccanti, Clementi, Follini, Fusaro, Giupponi, Guzzetta, Morrone, Rubechi, Tega, Vassallo][con Appello «No al referendum per una riforma migliore»].
- Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, atti Convegno provincia di Roma 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003 [F. Bertolini, F. Cinoglossi, C. Pinelli, E. Gianfrancesco, P. Antonelli, S. Mangiameli].
- Una Costituzione per governare. La 'grande riforma' proposta dai socialisti*, pref. B. Craxi, a c. di Amorosino S. e Baccianini M., conv. PSI-Mondoperaio, Roma 3 aprile 1981, Venezia, Marsilio, 1981 [G. Amato, F. Coen, M.S. Giannini, S. Labriola, F. Mancini, P. Marconi].
- Una democrazia funzionante per una politica economica riformatrice*, a cura di S. Trento, Centro studi Confindustria, *Quaderni di ricerca*, n. 4, 2007 [C. Fusaro, N. Zanon, G. Della Cananea, A. Nicita, S. Trento, L. Fasano, N. Pasini].
- Urbani G. (a cura di), *Il buongoverno. Restituire lo Stato ai cittadini*, Firenze, Vallecchi, 1996 [Fra gli altri. G. Urbani, M. Clarich, P. Marconi, A. Martino].
- Vacca G., *Per una nuova Costituente*, Milano, Bompiani, 1996.
- Vandelli L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Violante L., *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, in *Per una moderna democrazia europea*, Firenze, Passigli, 2009, 137 ss.
- Volpi M., *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Volpi M., *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*. (13 giugno) 2005.

- Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, il Mulino, 2015.
- Warner S. e Gambetta D., *La retorica della riforma*, Torino, Einaudi, 1994.
- Zagrebesky G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, XVII, n. 1, 1986, 165 ss.
- Zagrebesky G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1986, 915.
- Zamberletti G., *Insegnamenti dalla Francia*, in *Europa Settanta*, n. 10, 1968.

## BIBLIOGRAFIA CRONOLOGICA

## MONOGRAFIE

- Basso L., *Il principe senza scettro*, pref. S. Rodotà, Milano, Feltrinelli, 1958.
- Sogno E., *La seconda repubblica*, Firenze, Sansoni, 1974.
- Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, Milano, 1975.
- Petta P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975.
- Cheli E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.
- D'Antonio M., *La Costituzione di carta*, Milano, Giuffrè, 1977 [poi Milano, Mondadori, 1978].
- Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, il Mulino, 1980.
- Cassese S., *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina edizioni, 1980.
- Pasquino G., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, il Mulino, 1980.
- Pasquino G., *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari-Roma, Laterza, 1982.
- Ascheri G., *La sfida istituzionale nei governi Spadolini*, Firenze, Nuovedizioni Enrico Vallecchi, 1983.
- Galeotti S., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983.
- Gambino S., *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, ETS, 1983.
- Galeotti S., *Un governo scelto dal popolo. 'Il governo di legislatura'. Contributo per una 'grande riforma' istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Lombardo A., *La grande riforma*, Milano, SugarCo, 1984.
- Pasquino G., *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- Armaroli P., *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986.
- Atripaldi V. e Fichera F., *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, Cedam, 1986.
- Moschella G., *Sistema elettorale e costituzione 'reale' in Italia*, Cosenza, Marra editore, 1986.
- Sensini A., *Prima o seconda Repubblica?* con colloquio con A. Bozzi e G. Miglio, Napoli, ESI, 1986.
- Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987.
- Boccaccini G. e Di Tullio U., *Verso la seconda Repubblica?*, Roma, Editrice La Parola, 1989.
- Fusaro C., *Riforme istituzionali, forme di governo e sistema politico-istituzionale. Il decennio di preparazione*, Firenze-Roma, 1990 [ed. provv. 1988].
- Miglio G., *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, a cura di M. Staglieno, Bari-Roma, Laterza, 1990.
- Barbera A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Ed. Riuniti, 1991.
- Ceccanti S., *Le istituzioni della democrazia*, Roma, Dehoniane, 1991.

- Fusaro C., *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991.
- Ruffilli R., *Istituzioni, società, Stato*, III, Bologna, il Mulino, 1991.
- Scoppola P., *La Repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1991 e 1997.
- Cavalli L., *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1992.
- Messina S., *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1992 [con documenti].
- Miglio G., *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992.
- Rodotà C., *Storia della legge truffa*, Roma, Ed. Associate, 1992.
- Sensini A., *Presidente o cancelliere? Viaggio ragionato nel labirinto delle riforme istituzionali*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992.
- Boccaccini G. e Di Tullio U., *Verso la prima Repubblica?*, Prato, Omnia Minima Editrice, 1993.
- Dell'Acqua C., *La Costituzione vivente. Dalla Comm. Bozzi alla Bicamerale*, Torino, Giappichelli, 1993 [articoli su *Il Mattino*, bibliografie].
- Fusaro C., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993.
- Dossetti G., *La ricerca costituente (1948-1952)*, a c. di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994.
- Lo Surdo D., *La Seconda Repubblica. Liberismo, federalismo, postfascismo*, Torino, Bollati B., 1994.
- Maccanico A., *Intervista sulla fine della prima Repubblica*, a cura di Dell'Erario A. e Scafuri A., Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 1994.
- Warner S. e Gambetta D., *La retorica della riforma*, Torino, Einaudi, 1994.
- Sartori G., *Come sbagliare le riforme*, Bologna, il Mulino, 1995.
- Barcellona P., Cantaro A., Cassano F., Terzi R., *Quale Repubblica?*, Roma, Ediesse, 1996.
- Cassese S., *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1996.
- Mastropaolo A., *La Repubblica dei destini incrociati. Saggio su cinquant'anni di democrazia in Italia*, Scandicci, La Nuova Italia, 1996.
- Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari-Roma, Laterza, 1996.
- Pizzorusso A., *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, Einaudi, 1996.
- Rebuffa G., *Elogio del presidenzialismo*, Roma, Ideazione, 1996.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 1996.
- Teresi F., *La strategia delle riforme: le riforme istituzionali in Italia fra governabilità, partecipazione e trasparenza: materiali di studio*<sup>5</sup>, Torino, Giappichelli, 1996 [prima ed. 1986].
- Troilo S., *La ricerca della governabilità: la forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, Cedam, 1996.
- Vacca G., *Per una nuova Costituente*, Milano, Bompiani, 1996.
- Cantaro A. e Petrangeli F., *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti/Crs, 1997.
- Carioti A., *Breve storia del presidenzialismo in Italia (1946-1992)*, con documenti, Milano, Società Aperta, 1997.
- Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo*, Milano, Giuffrè, 1997.
- Fabbrini S., *Le regole della democrazie. Guida alle riforme*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

- Prospero M., *Sinistra e cambiamento istituzionale*, Roma, Philos, 1997.
- Baldassarre A., *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, Giappichelli, 1998.
- M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998.
- Volpi M., *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Bognetti Gio., *Semipresidenzialismo. La via italiana alla stabilità di governo*, con interviste a C. Salvi e D. Fisichella, Milano, Il Sole24Ore, 1998.
- Di Leo R. e Pitruzzella G., *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, Mulino, 1999.
- Pizzorusso A., *La Costituzione ferita*, Bari-Roma, Laterza, 1999.
- Ruggeri A., *La Costituzione allo specchio: linguaggio e 'materia' costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, Giappichelli, 1999.
- Cheli E., *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000.
- Piretti M. S., *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Rubechi M., *Una forma di governo in evoluzione: il tormentato cammino delle riforme istituzionali in Italia*, tesi magistrale, Bologna-Forlì, 2003.
- Lanzalaco L., *Le politiche istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Pertici A. e Romboli R., *Una nuova Costituzione?*, Pisa, ed. Plus, 2006.
- Vandelli L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Lippolis V. e Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della II Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- Pasquino G., *Le istituzioni di Arlecchino*, Napoli, Scriptaweb, 2007.
- Guzzetta G., *Italia ultima chiamata*, pref. di A. Panebianco, Milano, Rizzoli, 2008.
- Acquaviva G. e Covatta L. (a cura di), *La grande riforma di Craxi*, pref. P. Craveri, Venezia, Marsilio, 2010.
- Merlini S. e Tarli Barbieri G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011.
- Puccini G., *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, Firenze, FUP, 2014.

## LAVORI COLLETTANEI (VOLUMI E RIVISTE)

- Piccardi L., Bobbio N. e Parri F., *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.
- D'Antonio M. (a cura di), *La Repubblica probabile*, Milano, Garzanti, 1972 [Andreotti, Cottone, La Malfa, Bertoldi, Natoli, Luzzatto, Orlandi, Sullo, Pieraccini, Terracini].
- Cangini F. (a cura di), *Dibattito*, in *Gli Stati*, n. 10, 1973 [A. Sandulli, C. Mortati, V. Crisafulli, A. La Pergola, S. Galeotti, M. Mazziotti, A. Cotta, F. Cuocolo, G. de Vergottini].
- Cangini F. (a cura di), *Dibattito*, in *Gli Stati*, n. 25, 1974.
- Comitato di resistenza democratica, *Incontro democratico. Stato, economia, relazioni internazionali*, Atti Convegni Firenze Milano Roma, Milano, Edizioni Quaderno democratico, 1974 [E. Sogno, V. Crisafulli, D. Fisichella, M. Mazziotti, A. La Pergola, A. Sandulli, A. Lombardo, A. Garosci].
- Attualità e attuazione della Costituzione*, conv. Perugia 4-7 dicembre 1978, Roma-Bari, Laterza, 1979 [P. Farneti, A. Baldassarre, A.A. Cervati, S. Panunzio, G. Amato,

- M.S. Giannini, L. Paladin, F. Galgano, C. Mezzanotte, V. Denti, G. Conso, P. Rescigno e A. Malintoppi].
- La rifondazione dello Stato*, Atti II Convegno nazionale dell'Istituto studi corporativi, Roma, 1980.
- La Repubblica e il Presidente*, numero mon. di *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1981 [E. Spagna Musso, G.U. Rescigno, M. Capurso, P.A. Capotosti, S. Labriola, P.G. Lucifredi, G. Negri, A.A. Martino, G. Long].
- Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, ricerca Ceses diretta da G. Miglio, Milano, Giuffrè, 1983 [G. Bognetti, S. Galeotti, Petroni, GF Pizzetti, commenti di A. Barbera, D. Fisichella, F. Mancini, G. Urbani, L. Valiani].
- Per una riforma del bicameralismo*, in *Quad. cost.*, IV, n. 2, 1984 [Editoriale, P. Calandra, L. Paladin, F. Pizzetti].
- Istituzioni politiche e politica delle istituzioni. Studi in onore di M. Capurso*, Roma, Studi parlam. e di pol. cost., 1985 [con F. P. Bonifacio, T. Martines, A. Battaglia, A. Manzella, E. Spagna Musso].
- Regioni e riforma istituzionale*, Con. Cons. reg. Liguria, Genova 10-11 maggio 1984, Napoli, ESI, 1985 [F. Bassanini, F. Cuocolo, S. Galeotti, M. S. Giannini, E. Gizzi, T. Martines, G. Pastori].
- Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato, *Le ragioni dell'Associazione. Analisi e proposte di politica istituzionale*, Roma, 1985.
- Jacobelli J. (a c.), *Un'altra Repubblica? Perché, come e quando*, Bari-Roma, Laterza, 1988 [Armaroli, Barbera, Bobbio, Bozzi, Cheli, Chimenti, de Vergottini, Fisichella, V. Frosini, Giugni, Maccanico, Manzella, Miglio, G. Negri, GF Pasquino, Ruffilli, Scoppola, Tosi].
- Quaderno n. 0. Osservatorio istituzionale*, Centro studi ed iniziative per la riforma dello Stato, Roma, 1989.
- Di Nuoscio E., *Oltre la proporzionale*, Manduria, Lacaita, 1990 [A. Barbera, G. Cotturri, D. Fisichella, E. Galli Della Loggia, A. Panebianco, R. Perna, G. Quagliariello, M. Segni, G. Tamburrano, P. Ungari].
- Lanchester F. (a cura di), *I referendum elettorali*, seminario, Roma, Bulzoni, 1992 [G. Conso, T. Martines, F. Sorrentino, S. Galeotti, F. D'Onofrio, G. Cotturri, V. Spini, P. A. Capotosti, M. Segni, A. Patuelli] [con documenti: memorie pro/contro ammissibilità].
- Leggi elettorali e sistema istituzionale: prospettive e problemi*, in *Bollettino inf. Cost. e parlam.*, n. 1, 1994 [G. Amato, A. Barbera, G.F. Ciaurro, S. Labriola, S. Mattarella, S. Ortino].
- Difendere la Costituzione, resistere e andare avanti*, Comitato per la Costituzione, n. 2, Firenze, 1995.
- La forma di governo in transizione*, dibattito in *Quad. cost.*, 1995.
- Ripepe E. e Romboli R. (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995 [De Siervo, Pizzorusso, Grottanelli, Allegretti, Bettinelli, Fioravanti, Gianformaggio, Grassi, Messerini, E. Rossi, Senese, Volpe, Barile].
- Conflitto di classe e 'riforme istituzionali'. Dall'abbattimento della proporzionale al 'rafforzamento dell'esecutivo'?!*, *Quad. Centro cult. «Il lavoratore»*, Milano, 1996 [con documenti incluso Documento del «Movimento antifascista per la difesa e il rilancio della Costituzione»].

- Urbani G. (a cura di), *Il buongoverno. Restituire lo Stato ai cittadini*, Firenze, Vallecchi, 1996 [Fra gli altri. G. Urbani, M. Clarich, P. Marconi, A. Martino].
- Origine, valore e attualità della Costituzione nella prospettiva europea*, atti Conv. Cons. Reg. Toscana 17-18 maggio 1996, Firenze, 1997 [P. Scoppola, U. De Siervo, A. Baldassarre, A. Pizzorusso, Gio. Bognetti, F. Sorrentino, P. Caretti].
- Cambiare la Costituzione. Il dibattito italiano sulla grande riforma*, Roma, Liberal, 1996 [Riproduzione saggi/articoli: S. Romano, G. Rebuffa, S. Fabbrini, A. Barbera, G. Urbani, GF Pasquino, F. D'Onofrio, D. Fisichella, N. Matteucci, A. Baldassarre, A. Panebianco, G. Sartori, G. Napolitano, A. Occhetto, S. Cotta].
- Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, 1996 [L. Mariucci, R. Bin, M. Cammelli, Ad. Di Pietro, G. Falcon].
- Mezzetti L. e Piergigli V. (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Cardini R. e Caretti P. (a cura di), *Riformare la costituzione?*, Atti Conv. Centro studi sul classicismo san Gimignano, Roma, Bulzoni, 1997 [C. Mezzanotte, F. Bassanini, V. Onida, U. Allegretti, U. De Siervo].
- Il primo commento organico al progetto di riforma della Costituzione*, numero speciale di *Dir. pubbl.*, n. 3, 1997 [Pace, GU Rescigno, Angiolini, Ciarlo, Allegretti-Caretti, Pastori, Carlassare, De Siervo, Pinelli, Pitruzzella, Sicardi, Costanzo, Sorace, Morbidelli, Bartole, Romboli, Fiandaca-Proto Pisani, Corso, Orsi Battaglini-Marzuoli, Berti].
- Dalla Costituzione alle riforme costituzionali*, tavola rotonda in De Nicolò M. (a cura di), *Costituente, costituzione, riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998 [N. Gallico Spano, C. Pavone, M. Prospero, P. Scoppola].
- Dopo la Bicamerale: i problemi irrisolti*, a cura di G. Zaccaria, in *Dir. soc.*, n. 2-3, 1998.
- La Costituzione fra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà, U. Allegretti, M. Dogliani, Roma, Editori Riuniti, 1998 [Comitati per la Costituzione].
- Atripaldi V. e Bifulco R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Caretti P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, atti Sem. Dipub Unifi, 5 dicembre 1997, Padova, Cedam, 1998 [Barile, Carli-Zaccaria, Cheli, Merlini, De Siervo, Grassi, Caretti, Donati, Tarli Barbieri, Colarullo, Grisolia, Bianchi, Cecchetti, GL Conti, Parigi, Simoncini, Puccini, Baroncelli, Roselli, Lotito, Catelani].
- Costanzo P., Ferrari G.F., Floridia G.G., Romboli R. e Sicardi S., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 1998.
- Caretti P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.
- Gambino S. (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, Philos, 1998.
- Mantini P. (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorali, riforme costituzionali e partiti politici*, Rimini, Maggioli, 1998 [A. Agosta, A. Barbera, S. Ceccanti, M.S. Giannini, G. Guzzetta, P. Mantini, O. Massari, A. Morrone, G. Rebuffa, G. Sartori].
- Neppi Modona G. (a cura di), *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale le riforme possibili*, Milano, il Saggiatore, 1998 [A. Di Giovine, M. Dogliani, L. Elia, J. Luther, M. Luciani, G. Neppi Modona, F. Pizzetti, S. Sicardi, G. Zagrebelsky].

- Panunzio S. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998.
- Chiti M. P. e Sturlese L. (a cura di), *La riforma costituzionale*, Atti conv. in ricordo di S. Tosi 27-28 marzo 1998, Milano, Giuffrè, 1999 [P. Avril, L.M. Diez-Picazo, S. Flogaitis, A. Baldassarre, M. Carli, A. Mannino, S. Merlini, P. Caretti, G. Puccini, F. Sorrentino, S. Grassi, G. Pasquino, C. De Cesare, C. Fusaro, S. Ortino].
- Castellano D. e Cordini G. (a cura di), *L'incerta transizione: riforme istituzionali e teoria giuridica*, Atti Conv. Istituto studi politico-giuridici UniPV del 28-30 settembre 1995, Napoli, ESI, 2000 [F. Lanchester, T.E. Frosini, V. Frosini, C. Fusaro, S. Galeotti, G. Mor, V. Pepe].
- Elia L. (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati: intervista di L. Elia e P. Scoppola*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, atti Convegno provincia di Roma 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003 [F. Bertolini, F. Cinoglossi, C. Pinelli, E. Gianfrancesco, P. Antonelli, S. Mangiameli].
- Politica e diritto costituzionale: il ruolo dei costituzionalisti*, Forum, in *Riv. dir. cost.*, 2003, Torino, Giappichelli, 2004, 313 ss. [M. Luciani, L. Elia, G. Ferrara, N. Zanon, C. Fusaro].
- Di Giovine e Dogliani M. (a cura di), *Le riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Fondazione Magna Carta, *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004 [De Vergottini, Lippolis, Caravita di Toritto, Morbidelli, Zanon].
- La Repubblica parlamentare e le riforme della Costituzione*, atti Conv. Ass. Ex Parlamentari, Roma, 2005 [Elia, Vassalli, D'Onofrio, Silvestri, Barbera].
- Il telaio istituzionale*, in *Mulino*, n. 4, 2006 [F. Bassanini, A. Morrone, N. Occhiocupo, G. Pasquino, L. Vandelli, S. Vassallo].
- Groppi T. e Petrillo P.L. (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, pref. A. Pizzorusso, Milano, Giuffrè, 2005 [S. Merlini, T. E. Frosini, C. Bassu, R. Tarchi + tavola rotonda Rabizzi, R. Nencini, Marzo, Anedda, Fontanini, D'Amico, Russo Spena, Bassanini].
- Un no per le riforme. Non uno scontro di civiltà*, a cura di G. Matteoli, Roma, il Riformista, 2006 [Barbera, Calzolaio, Ceccanti, Clementi, Follini, Fusaro, Giupponi, Guzzetta, Morrone, Rubechi, Tega, Vassallo][con Appello «No al referendum per una riforma migliore»].
- L'opinione dei costituzionalisti*, in *Un bel sì per mandare a casa Prodi*, a cura di V. Feltri e R. Brunetta, Firenze, Free Foundation, 2006 [Rossano, T.E. Frosini, Nicotra, L. Ciaurro, Ancora, Armaroli, Antonini, Chiappetti, Salerno, Piraino, Di Ciolo, Fusaro].
- Caretti P. (a cura di), *La Costituzione repubblicana: da 'casa comune' a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006 [Bettinelli, Barbera, Fioravanti, Caretti, Tarli Barbieri, Milazzo, Allegretti].
- Nicotra I. (a cura di), *Il tempo delle Riforme. La Costituzione italiana secondo il progetto di revisione della XIV legislatura*, Roma, Aracne, 2006.
- Pezzi B. e Troilo S. (a cura di), *La Costituzione riscritta: ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006.

- Una democrazia funzionante per una politica economica riformatrice*, a cura di S. Trento, Centro studi Confindustria, *Quaderni di ricerca*, n. 4, 2007 [C. Fusaro, N. Zanon, G. Della Cananea, A. Nicita, S. Trento, L. Fasano, N. Pasini].
- Barbera A. e Guzzetta G. (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- Messina D., *Salviamo la Costituzione italiana*, serie di interviste, Milano, Bompiani, 2008 [Andreotti, Tremonti, Violante, Sartori, Quagliariello, Bassanini, Caravita, B. Margiotta, A. Cassese, Ichino, Onida].
- Padovano F. e Ricciuti R. (a cura di), *Italian Constitutional Reforms. A Public Choice Perspective*, New York, Springer, 2008.
- Siclari M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Arance, 2008 [F. Modugno, C. Pinelli, S. Staiano, G. Di Cosimo, E. Lehner, C. Chimenti, M. Siclari].
- Aa. Vv., *Constitutional Reform in Italy: is Failure Inevitable. Roundtable*, in 1 *Bulletin of Italian Politics* 1 (2009) [D. Albertazzi, G. Bladini, M. Calise, P. Furlong, C. Fusaro, J. Newell].
- Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2009 [Bassanini, Elia, Cheli, Allegretti, Lanzillotta, Massari, Cerulli Irelli, Ceccanti, Villone, Manzella, Lancaster, Balduzzi, Groppi, Violante, D'Onofrio, Dogliani, Lupo, Onida].
- Sulla Costituzione*, Roma, Edizioni riformiste, 2009 [Amato, Angiolini, Azzariti, Balboni, Balduzzi, Bertolini, Bifulco, Bin, Brunelli, Cabiddu, Cammelli, Caretti, Cosulich, D'Amico, De Martin, Demuro, Dogliani, Giorgis, Grasso, Grosso, Luciani, Lupo, Manzella, Palermo, Pertici, Pinelli, Pizzorusso, Poggi, Ruggeri, Zaccaria, Zagrebelsky].
- La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di R. Cerreto, Roma, Italianieuropei, 2010 [Bifulco, De Muro e Melica, De Fiores, Lupo e Tucciarelli, Meloni e Rivosecchi, Salerno, Nicotra e Tarli Barbieri, Cecchetti-Groppi-Lotito, Cassetti-Mattarella, Mangiameli].
- Genga N. e Marchianò F. (a cura di), *Miti e realtà della Seconda Repubblica*, atti Confronto italiano di Cetona, 5 e 6 dicembre 2010 e 14 e 15 ottobre 2011, Roma, Ediesse, 2012 [Prospero, Massari, Rizzoni, De Fiores, Manetti, Volpi].
- Rigano F. (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, Pavia University Press, 2013 [E. Bettinelli, Q. Camerlengo, C. Cassinari, M. Drigani, G. Galazzo, A. Gratteri, S. Illari, G. Matucci, L. Montanari, G. E. Polizzi, G. A. Sacco, V. Sciarabba, C. Simoncini].
- Chessa P. e Savona P., *La grande riforma mancata. Il messaggio alle Camere del 1991 di Francesco Cossiga*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.
- Cardone A. (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, atti sem. 13 febbraio 2014 — Firenze, Dsg Napoli, ESI, 2014 [Catelani, Grassi, Puccini, Cecchetti, Lotito, Simoncini, Grisolia, Donati, Tarli Barbieri, Roselli, Conti, Croce, Mobilio].
- Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, il Mulino, 2015 [M. Calise, M. Dogliani, C. Galli, M. Luciani, O. Massari, A. Mastropaolo, C. Pinelli, M. Villone, M. Volpi].

## INTERVENTI E PRESE DI POSIZIONE PARTITICHE

- Dossetti G., *Funzioni ed ordinamento dello stato*, relazione al III Convegno nazionale di studio UGCI 12 novembre 1951, in *Non abbiate paura dello Stato*, a cura di E. Balboni, Milano, Vita e Pensiero, 2014.
- Piccardi L., Bobbio N. e Parri F. (a cura di), *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, atti conv. Mov. Salvemini 14-15 maggio 1966, Milano, Giuffrè, 1967.
- Zamberletti G., *Insegnamenti dalla Francia*, in *Europa Settanta*, n. 10, 1968.
- Ferri M., *Intervista*, in *Rinnovarsi*, poi in Bruno V., *Gollismo sì e no*, in *Panorama*, (14 gennaio) 1971.
- Ciccardini B., *Dove vai Repubblica?*, Roma, Cinque lune, 1971.
- Sogno E., *La seconda repubblica*, Firenze, Sansoni, 1974.
- Ingrao P., *Parlamento, partiti e società civile*, intervista di G. Amato, in *Mondoperaio*, (gennaio) 1978, 59 ss.
- Almirante G., *Processo alla Repubblica*, Roma, Ciarrapico, 1980.
- Ingrao P., *Istituzioni: quale riforma?*, intervista a L. Berlinguer e C. Salvi, in *Dem. dir.*, n. 5, 1980, 573 ss.
- Una Costituzione per governare*. La «grande riforma» proposta dai socialisti, pref. B. Craxi, a c. di Amorosino S. e Baccianini M., conv. PSI-*Mondoperaio*, Roma 3 aprile 1981, Venezia, Marsilio, 1981 [G. Amato, F. Coen, M.S. Giannini, S. Labriola, F. Mancini, P. Marconi].
- Il rapporto Governo-Parlamento: le riforme possibili e utili*, relaz. E. Cheli, conf. programmatica PSI, Rimini in *Avanti!*, (5 aprile) 1982.
- Riformare le istituzioni*, no. speciale di *Ulisse*, «I problemi di Ulisse», XXXV, (novembre) 1981 [G. Spadolini, F. Bonifacio, N. Iotti, G. Bianco, A. Natta, S. Labriola, U. Spagnoli, S. Rodotà e altri non su tema specifico].
- Le riforme istituzionali dalla polemica alle proposte*, tav. rotonda in *Itinerari*, III, n. 4, 1983 [A. Battaglia, G. Galloni, R. Ruffilli, V. Spini, R. Zangheri].
- Franchi F., *Nuova Repubblica: il progetto di Costituzione del MSI*, Roma, Nuove prospettive, 1983.
- La riforma istituzionale*, Atti giornate di studio Gruppo DC Camera dei deputati, 28 settembre e 5 ottobre 1982, Roma, Cinque lune, 1983.
- Sensino A., *Prima o seconda Repubblica?* colloquio con A. Bozzi e G. Miglio, Napoli, ESI, 1986.
- Fusaro C. e Ravaglia G., *La scommessa delle riforme. Qualche proposta per una democrazia che funzioni*, Roma, Edizioni della Voce, 1987 [Commenti di A. Barbera, A. Battaglia, N. Matteucci, G. Ruffolo].
- De Mita C., *Politica e istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Bompiani 1988 [con documenti: interventi De Mita a Comm. Bozzi, 1.2.1984; e a CN DC 16.9.1987].
- Primo rapporto sulle priorità nazionali. Le istituzioni*, Fondazione Rosselli, Milano, Mondadori, 1993 [G. Amato, S. Cassese, F. Cavazzutti, E. Cheli, G. Di Federico, M. Fedele, A. Martinelli, M. Monti, M. Patrono, A. Pedone, M. Salvati, G. Urbani, S. Vertone, R. Viale].
- Segni M., *La rivoluzione interrotta. Diario di quattro anni che hanno cambiato l'Italia*, Milano, Rizzoli, 1994.
- D'Alema M., *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, Mondadori, 1997.
- Segni M., *Niente di personale, solo cambiare l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

ARTICOLI SU RIVISTA SCIENTIFICA O IN OPERE COLLETTANEE

- Galeotti S., *Disciplina dei partiti e riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, introduzione a Traverso C. E., Italia V. e Bassani M., *I partiti politici. Leggi e statuti*, Milano-Varese, Ist. Ed. cisaplino, 1966.
- Galeotti S., *Dalle disfunzioni dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, a cura di P.L. Zampetti, Milano, La Nuova Europa, 1967.
- Lombardo A., *Democrazia cristiana e repubblica presidenziale*, in *Biblioteca della libertà*, n. 33, 1971.
- Cheli E., *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in *Pol. dir.*, 1971, 167 ss.
- Onida V., *I tre piani di un discorso istituzionale*, in *Pol. dir.*, 1971, 210 ss.
- Onida V., *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 461 ss.
- Sandulli A., *Ombre sulle istituzioni*, conf. Roma, 23 giugno 1971, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 471 ss.
- Editoriale*, in *Pol. dir.*, IV, n. 4-5, 1973, 455 ss.
- Mortati C., *Art. 1 (Principi fondamentali)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 1 ss.
- Colonna F., *La regola della maggioranza e la democrazia*, in *Critica marxista*, n. 3-4, 1976.
- Amato G., *Riforma dello Stato e alternativa di sinistra*, in *Mondoperaio*, agosto, 1977.
- Carnacini C. F., *Il regime del primo ministro in un'ipotesi di ingegneria costituzionale*, in *Diritto e procedura civile*, XXXI, 1977, 74 ss.
- Florida G., *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, 261 ss.
- Armaroli P., *La democrazia di Saint Just non prevede il bicameralismo*, in *Prospettive nel mondo*, n. 39/40, 1979.
- Baldassarre A., *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1979, 343 ss.
- Rossi P., *Intervista su bicameralismo e riforme costituzionali*, a cura di M. Bimonte, in *Parlamento*, n. 10-11, 1979.
- Spagna Musso E., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, seminario, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980, 119 ss.
- Aimo P., *Attualità della riforma del Senato. Il modello bicamerale tra crisi e prospettive di riforma*, in *Vita e pensiero*, n. 1, 1981, 15 ss.
- Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3, 1981, 43 ss.
- Ferrara G., *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Dem. dir.*, n. ½, 1981, 11 ss.
- Di Giovine A., *L'ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, in *Aa. Vv., Crisi politica e riforma delle istituzioni: dal caso italiano alla Comunità europea*, Torino, Tirrenia Stampatori, 1981.
- Ferrara G., *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1981, 19 ss.
- Cheli E., *La 'centralità parlamentare': sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 343 ss.
- Lanchester F., *Una stagione di convegni sui temi istituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, 425 ss.
- Rolla G., *Brevi considerazioni sulle più recenti proposte di riforma istituzionale*, in *St. parl. pol. cost.*, XIV, n. 4, 1981, 163 ss.

- Cammelli M., *Riformismo alla prova*, in *Mulino*, n. 3, 1982, 351-386.
- Carrà M., *Elezione del Senato a base regionale*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, Cons. Reg. Toscana, Firenze, 1982, 129 ss.
- Mancini F., *Per la riforma delle istituzioni*, in *Mulino*, XXXI, n. 3, 1982.
- Martines T., *Governabilità e istituzioni*, in *St. parl. pol. cost.*, XV, 1982.
- Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1983, 1161 ss.
- Bolaffi A., *L'itinerario verso una riforma debole*, in *Dem. dir.*, 1984, 3.
- Ferrara G., *Le risultanze della commissione Bozzi: un giudizio*, in *Dem. dir.*, n. 2, 1985, 7 ss.
- Ingrao P., *Crisi e riforma del Parlamento*, in *Dem. dir.*, XXV, n. 2, 1985, 35 ss.
- Pizzetti F., *Riforme istituzionali e costituzione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 1985, 33 ss.
- Zagrebley G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1986, 915.
- Zagrebley G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, XVII, n. 1, 1986, 165 ss.
- Fusaro C., *I progetti di revisione del Bicameralismo alla Camera*, in *Quad. cost.*, VII, n. 1, 1987, 124 ss.
- Ruggeri A., *Appunti e note sparse di metodo per una discussione in tema di riforme istituzionali*, in *Pol. dir.*, 1988, 385 ss.
- Fusaro C., *Il dibattito in Parlamento sul messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali*, in *Quad. cost.*, X, n. 3, 1989, 543 ss.
- Ruffilli R., *Istituzioni, società, stato. Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M.S. Piretti, III, Bologna, il Mulino, 1991 [saggi dal 1978 al 1987].
- Barbera A., *Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme: tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, 1 ss.
- Bassanini F., *Verso la 'grande' revisione costituzionale: riforme istituzionali e governo dell'economia*, in *Pol. dir.*, XXIII, n. 4, 1992, 591 ss.
- Cassese S., *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1992, 879 ss.
- Chiarini R., *La fortuna del gollismo in Italia. L'attacco della destra alla 'Repubblica dei partiti'*, in *Storia contemporanea*, XXIII, n. 3, 1992.
- Fusaro C., *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie istituzionali dei partiti*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, Cedam, 1992, 193 ss.
- Lanchester F., *L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra 'stimolo' e 'rottura'*, in *I referendum elettorali*, a cura di F. Lanchester, Roma, Bulzoni, 1992, 9 ss.
- Barbera A., *Dentro la 'rivoluzione costituzionale'*, in *La rivoluzione costituzionale*, a cura di C. Fusaro, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993, 15 ss.
- Bin R., *Il paradosso del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1993, 132 ss.
- Chiarini R., *La fortuna del gollismo in Italia. Le suggestioni di una II Repubblica*, in *Storia contemporanea*, XXV, n. 2, 1994.
- Ceccanti S., *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, XV, n. 2, 1995, 317 ss.
- Lanchester F., *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle 'democrazie a basso rendimento'*, in *Pol. dir.*, 1995, 160.

- Motzo G., *Le attribuzioni del ministro per le riforme istituzionali: fondamenti e linee evolutive*, in *Il dipartimento per le riforme istituzionali*, Roma, 1995, 10 ss.
- Sartori G., *Elogio del semipresidenzialismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1, 1995, 3 ss.
- Accame G., *Da Maranini a lezione di nuova Repubblica*, relaz. Convegno «G. Maranini e la riforma costituzionale», 26-29 ottobre 1983, in *Nuova Repubblica*, a. II nuova serie, n. 9, 1996.
- Frosini T.E., *Maranini e il progetto di "Alleanza costituzionale"*, in *Nuova Antologia*, n. 2199, 1996, 290 ss.
- Barbera A. e Fusaro C., *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in *Semipresidenzialismi*, a cura di L. Pegoraro e A. Rinella, Padova, Cedam, 1997, 365 ss.
- Carlassare L., *Presidente della Repubblica e governo nel progetto della Bicamerale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 4207 ss.
- Pasquino G., *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Mulino*, 1997, 685 ss.
- Pasquino G., *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Mulino*, 1997, 690.
- Frosini T.E., *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998, 511 ss.
- Fusaro C., *The Politics of Constitutional Reform in Italy: A Framework for Analysis*, in *3 South Europ. Soc. Pol.* 2 (1998), 45 ss.
- Pitruzzella G., *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Leo e G. Pitruzzella, Bologna, il Mulino, 1999, 323 ss.
- Prospero M., *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture ed attori della riforma costituzionale*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. Leo e G. Pitruzzella, Bologna, il Mulino, 1999, 239 ss.
- Pegoraro L. e Ferioli E., *Il paradosso di Ross: dibattito e metadibattito sulle metariforme costituzionali in Italia*, in *La transizione repubblicana: studi in onore di G. Cuomo*, a cura di S. Labriola, Padova, Cedam, 2000.
- Pizzorusso A., *I progetti di riforma della Costituzione*, Conv. «Controriforme e diritti dei cittadini», «Opposizione civile», in *Astrid-on-line*, (15 gennaio ) 2004.
- Cammelli M., *Quando il 'mito' è necessario: a proposito di riforme costituzionali*, in *Mulino*, n. 1, 2004.
- Onida V., *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, Lettura Dossetti, Bologna, 29 novembre 2003, in *Mulino*, n. 1, 2004, 15 ss.
- Pombeni P., *Ma le riforme costituzionali sono davvero un mito?*, in *Mulino*, n. 1, 2004.
- Ballini P.L., *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica. Appunti e documenti*, in *Alcide De Gasperi. L'uomo della ricostruzione*, a cura di W.E. Crivellini, Roma, Alberto Gaffi editore, 2005, 33 ss. [documenti 81-159].
- Merlini S., *La foma di governo nella riforma costituzionale*, in *Cittadini, governo, autonomie*, a cura di T. Groppi e P.L. Petrillo, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss.
- Volpi M., *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*. (13 giugno) 2005.
- Dogliani M. e Massa Pinto I., *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della lotta per la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, (15 febbraio) 2006.
- Laffaille F., *'La disgrace du droit'. La révision avortée de la Constitution italienne (2005-2006) et les apories de l'ingénierie constitutionnelle*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 70 (2007), 381 ss.

- Cherchi R., *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, (30 dicembre 2008).
- Siclari M., *La revisione costituzionale nell'esperienza della XV Legislatura repubblicana, in I mutamenti della forma di governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma, Aracne, 2008, 425 ss.
- Elia L., *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- Tucciarelli C., *Last but not least: la riforma del sistema bicamerale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2009, 201 ss.
- Violante L., *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, in *Per una moderna democrazia europea*, Firenze, Passigli, 2009, 137 ss.
- Genga N. e Marchianò, F., *Rileggere la Seconda Repubblica*, in *Miti e realtà della Seconda Repubblica*, a cura di N. Genga e F. Marchianò, Roma, Ediesse, 2012, 13 ss.
- Lippolis V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari ed di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di B. Craxi del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di M. Renzi del febbraio 2014*, in *federalismi.it*, n. 5, (5 marzo) 2014.
- Ceccanti S., *Relazione*, conv. LibertàEguale, Orvieto, (15 novembre) 2014.
- Ferraro L., *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto con il Bundesrat tedesco*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2014, 629 ss.
- Fioravanti M., *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 295 ss.
- Grisolia M. C., *Il dibattito della Commissione per le riforme costituzionali su 'forma di governo' e 'legge elettorale'*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, ESI, 2014, 147 ss.
- Ceccanti S., *Constitutional Change: an Explanation*, in *Journal of Modern Italian Studies* (2015), 202 ss.

#### ARTICOLI SU QUOTIDIANI E RIVISTE

- Amato G., *Prova d'orchestra*, in *La Repubblica*, (13 marzo) 1979.
- Discussione a sinistra: dobbiamo cambiare la Repubblica?*, conv. Mondoperaio, in *L'Espresso*, (22 aprile) 1979, 76 ss.
- Barbera A., *Il Parlamento elegga il presidente del consiglio*, in *Il Messaggero*, (8 maggio), 1979.
- Ceccanti S., *Come nasce la paura del tiranno*, in *Il Foglio*, 20 marzo 2015.
- Craxi B., *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, (28 settembre) 1979.
- Cheli E., *Il rapporto governo-parlamento: le riforme possibili ed utili*, in *Avanti!*, (2 aprile) 1982.
- Rodotà S., *Dov'è la grande riforma?*, in *La Repubblica* (22 gennaio) 1985.
- Occhetto A., *Relazione al Comitato centrale del PCI*, in *L'Unità*, (27 ottobre) 1988.
- Barile P., *Tra Costituzione e riforme*, articoli e interviste a cura di R. Cassigoli, Firenze, Passigli, 2001, 79 ss.

## SITI

<http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>

[http://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda\\_contenuto=7](http://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=7)

<http://leg16.camera.it/465?area=1&tema=129&Riforme+costituzionali>

<http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/documenti.shtml>

## CRONOTAVOLA DELLE RIFORME ISTITUZIONALI (1948-2015)

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziativa politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
1948	In vigore la Costituzione; la Costituente vota leggi elettorali e sull'in-formazione	Prima: Ministero per la Costituente (d.lg. 31 luglio 1945, n. 435); P. Nenni con M.S. Giannini			TU 5 febbraio 1948 n. 26 (l. elett. CdD); l. 8 febbraio 1948, n. 29 (l. elett. Senato)	
1948	Elezioni I legislatura (18 aprile); eletto Pres. Einaudi (liberale)			Pres. Senato De Nicola istituisce Comitato di studio su modifica composiz. Senato		
1949	Italia entra nella Nato.					
1950		Al ministro S.P. Petrelli il primo incarico relativo alla riforma della p.a.				
1951						
1952			C. Lavagna, <i>Il sistema elettorale nella Cost. it.</i>			
1953	Elez. II legislatura: il premio non è assegnato				l. 31 marzo 1953, n. 148 (premio Camera)	
1954					l. 31 luglio 1954, n. 615 (abroga l. 158/1953)	
1955	Elezioni Pres. Gronchi (Dc) discorso sul «disegno costituzionale» (11 maggio)	gov. Segni I: G. Gonella min. alla p.a. e all'attuazione della Costituzione; XXXI Congr. Psi pro c.s.				

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
1956	Prima seduta Corte cost.; Italia ammessa alle Nazioni Unite; rivoluzione ungherese				l. 23 marzo 1956, n. 136 (estende formula proporz. ai comuni >10.000)	
1957	Firma a Roma Trattato Cee	G. Motzo teorizza il c.d. potere di esternazione del PdR		governo Segni AS1931 su composizione Senato; segue AS 1977 Sturzo		
1958			L. Basso, <i>Il principe senza scettro</i> ; M. D'Antonio, <i>La regolaz. del partito politico</i>	governo Fanfani AS250 su durata e composizione Senato (sarà la l. cost. 2/1963)		
1959						
1960	governo Tambroni	G. Bo all'org. amm. e agli <i>affari costituzionali</i>			l. 10 settembre 1960, n. 962 (estende proporz. alle prov.)	
1961						
1962	Elezione Pres. Segni (Dc); nazionalizzaz. aziende elettriche					
1963	Elez. pol. IV legislatura; messaggio del Pres. Segni (sul <i>term limit</i> ); primo centro-sinistra organico gov. Moro I	R. Pacciardi vota contro il gov. Moro I e viene espulso			l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2 (bicam.: mod. artt. 56, 57, 60 Cost.)	

Anno	Accadimenti politici istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività proponenti	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
1964	Elezione Pres. Saragat (Psdi)	R. Pacciardi fonda l' <i>Unione dem. per una Nuova Repubblica</i>	Prolusione di G. Miglio in <i>Jus</i> sulle trasformazioni del regime politico italiano		I. 10 agosto 1964, n. 663 estende proporz. a tutti i comuni > 5.000 abitanti	
1965		Ass. naz. DC a Sorrento: relaz. Elia; nasce <i>Europa Settanta</i> (9 febbraio)	G. Maranini fonda <i>Alleanza costituzionale</i> durata risposta di P. Barile			
1966		<i>La Sinistra davanti alla crisi del Parlamento</i> , Movimento. Salvemini	<i>Come riformare le istituzioni</i> , I problemi di Ulisse; <i>ISLE, Indagine sul part. pol.</i> ; S. Galeotti, <i>Prefazione</i> a Bassani-Italia-Traverso, <i>I partiti polit.</i>			
1967			G. Maranini, <i>Storia del potere in Italia</i> (1848/1967)			
1968	Elez. pol. V legislatura				I. 17 febbraio 1968, n. 108 (l. elett. regioni: proporz.)	
1969	Strage piazza Fontana	Pdl cost. MSI (Nencioni ed altri) per l'elezione diretta PdR; Ciccardini, Zamberletti ed altri 70 Dc per elezione diretta sindaco ( <i>Europa Settanta</i> )	Conv. naz. dottrina dello Stato <i>Crisi e trasformazione delle istituzioni</i>			

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1970</b>	Elez. e istituz. Regioni; legge sui referendum; statuto lavoratori; divorzio	M. Ferri (segr. PSU) ipotizza la repubblica presidenziale; E. Sogno tiene una prima riunione di «resistenti democratici» (30 maggio)	L. Elia, «Governo, forme di», voce in <i>Enc. dir.</i> : teorizza la c.d. <i>conventio ad excludendum</i>		l. 25 maggio 1970, n. 352 (disciplina referendum ex artt. 138, 75 e 132 Cost.).	
<b>1971</b>	Elez. Pres. Leone (dc)	Fondato a Milano il Comitato di resistenza democratica			Nuovi regolamenti Camera e Senato	
<b>1972</b>	Elez. pol. VI legislatura, prime anticipate; gov. Andreotti (Malagodi)	Iniziativa leg. popolare MSI per l'elez. diretta del PdR	M. D'Antonio (a cura di), <i>La Repubblica probabile</i> ; dibattito rivista <i>Il cammino</i>			
<b>1973</b>	Golpe in Cile: E. Berlinguer lancia l'ipotesi del c.d. «compromesso storico»	Propaganda presidenzialista di E. Sogno ( <i>Incontro democratico</i> ); fondaz. Lega Democratica di P. Scoppola	Primo dibattito rivista <i>Gli Stati</i> ; reazioni polemiche ( <i>Pol. dir.</i> )			La questione del consenso e l'evocazione del timore Cile
<b>1974</b>	Rapimento magistr. Sossi; primo referendum (divorzio)	C.d. «golpe bianco» (Sogno, Cavallo)			l. 2 maggio 1974, n. 195 (finanz. pub. partiti)	
<b>1975</b>	Messaggio del presid. Leone sulle riforme; notevole successo del PCI alle amministrative		C. Mortati, «Art. 1» in <i>Commentario Brancha</i>		l. 8 marzo 1975, n. 39 (magg. età a 18 anni)	

Anno	Accadimenti politici istituzionali rilevanti	Iniziativa politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Comments
1976	Elez. pol. VII legislatura: seconde anticipate; Ingrao presid. Camera; gov. Andreotti della non sfiducia				legge sulla presentazione liste: abolite firme per i partiti già in Parlamento	
1977			P. Ingrao, <i>Masse e potere</i>		d.P.R. n. 616/1977: funzioni amministrative alle Regioni	
1978	Rapimento/assassinio Aldo Moro, dimissioni Leone, elez. Pres. Pertini (Psi); legge sull'aborto; riforma sanitaria		G. Floridia, <i>Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)</i> ; <i>Il Parlami.: analisi e proposte di riforma in DeD</i> ; <i>Quale riforma dello Stato</i> , in <i>Quaderni di Mondoper.</i>			
1979	Elez. pol. VIII legislatura: terze anticipate; prima elezione diretta PE	Psi di B. Craxi lancia la «grande riforma» ( <i>Ottava legislatura</i> , <i>Avanti</i> , 28 settembre); Msi lancia la II Repubblica (ma difende la proporz.)	G. Amato su <i>Mondoperato</i> lancia la proposta di grande riforma e la sua logica bipolare	<i>Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato</i> ; istituzione delle Commissioni Giannini, Piga, Amato, Bartlettomi Arletti	L. 24 gennaio 1979 (legge per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al PE)	Gli anni della polemica su «rami alti vs rami bassi»
1980		<i>Parlamento, istituzioni, democrazia</i> Sem. Gruppi parl. Psi;	B. Visentini (PRI) propone un governo del presidente			

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziativa politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1981</b>	scandalo P2; I gov. Spadolini (Pri, primo non De)	<i>Piano di rinascita democratica</i> (ambienti Loggia massonica P2)	Primo numero di <i>Quinderni costituzionali</i> ; <i>Riformare le istituzioni</i> , I problemi di Ulisse			
<b>1982</b>	II gov. Spadolini (segr. Pri)	«Decalogo Spadolini»; al min. funzione pubblica il supporto per le riforme ist. (decr. 24-agosto); progetto di nuova Costituzione del Congresso Msi (Franchi); direz. PSI varra progetto presidenzialista		Dich. programmatiche G. Spadolini (30 agosto); istituti Comitato di studio C+S (Riz. Bonifacio)		
<b>1983</b>	Elez. pol. IX legislatura: quarte anticipate gov. Craxi (segr. Psi); primo deputato Lega (Veneta)	<i>La riforma istituzionale</i> , Giornate studio Gruppo DC Camera	<i>Verso una nuova Costituzione</i> (Gruppo di Milano)	Odg per istituzione Bicam. votato da pentapartito + Pci; nasce I Bicamerale (Bozzi)	Avvio riforme RR.PP. (minigruppi, sessione bilancio con primo esempio contingentamento tempi)	Il gov. Craxi sarà il più lungo fino alla svolta del '93
<b>1984</b>	Revisione Concordato e prima intesa (Tav. Valdese); decreto scala mobile; morte Berlinguer; Europee		Convegno AIC su <i>Le riforme istituzionali</i> , a Padova			
<b>1985</b>	Elez. Pres. Cossiga (Dc); ref. scala mobile			Presentata la relazione finale della I Bicamerale (ast. Pci)		
<b>1986</b>		M. Pannella fonda <i>Lega per l'uninomiale</i>	G. Zagrebelsky, <i>I paradossi delle riforme costituzionali</i>			

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziativa politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1987</b>	Elez. pol. X legislatura: quinte anticipate; U. Bossi eletto al Senato	M. Segni fonda <i>Movim. per la riforma elettorale</i>				
<b>1988</b>	Gov. De Mita (anche segr. De); tre giorni dopo assassinio di R. Ruffilli, sent. Corte cost. 1146 su principi supremi	A. Maccanico min. affari regionali e <i>problemi istituzionali</i> (inclusa «revisione procedure parlamentari») con C. Pomicino; <i>Manifesto 31</i> per r.e.	Firmato <i>Manifesto 31</i> , anche: Bo, Levi Mont., Barile, Fischella, Scopola; S. Galeotti propone il referendum abrogativo della legislaz. elettorale	Doppio dibattito sulle riforme (18-19 maggio) C+S	L. 23 agosto 1988, n. 400 (ord. PdCM): abolizione prevalenza voto segreto dai RR.PP.	
<b>1989</b>	Cade il muro di Berlino; VI gov. Andreotti	Conferma Maccanico con stesse deleghe.	La Fuci (Pres. G. Guzzetta, succ. di G. Tomini, S. Ceccanti, dir. S. Vassallo) pro referendum			
<b>1990</b>	Riforme del pentapartito: ord. e.l., proc. amm., Gar. conc., eserc. dir. sciopero; primo ref. fallito per mancanza <i>quorum</i>	Presentazione primi quesiti referendari su leggi elettorali; A. Occhetto pone basi trasformazione del PCI		Progetto sul bicameralismo approvato dal Senato, passa alla Camera		
<b>1991</b>	Referendum preferenza unica; messaggio Pres. Cossiga sulla riforma costituzionale; gov. Andreotti VII	M. Martinazzo il Ministro alle <i>riforme istituzionali</i> ; nasce il Pds; Pds chiede messa in stato d'accusa del Presidente Cossiga	Fasc. 5/1991 di <i>Giur. Cost.</i> dedicato ad analisi messaggio Pres. Cossiga; Appello critico di 52 costituzionalisti	Comm. Alf. Cost. Camera licenzia nuovo testo sul bicameralismo (AC 4887-A)		

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1992</b>	Messaggio Pres. Cossiga per le dimissioni; elez. pol. XI legislatura; stragi mafiose; elez. Pres. Scalfaro (Dc); gov. Amato I; trattato di Maastricht	Proposta elez. diretta PdCM dalle ACLI; nascono <i>Popolari per la riforma</i> e <i>Verso Alleanza democratica</i>	L. Cavalli, <i>Governo del leader e democrazia dei partiti</i>	Istituz. II Bicamerale (De Mita, poi Iotti)		
<b>1993</b>	Referendum legge elett. Senato (Amato: «autentico cambiamento di regime»); gov. Ciampi (ma escono i ministri Pds); entra in vigore il trattato di Maastricht	L. Elia ministro alle <i>ri-forme elettorali e istituzionali</i> ; primo ufficio per le riforme elett./ istituz. presso la PdCM; S. Berlusconi si pronuncia a sostegno di Fini (comunali di Roma)		Approvazione in sede referente del pdl cost. di revisione parte II Cost. (da parte della Comm. Iotti)	L. 25 marzo 1993, n. 81 (elez. dir. Sindaci); l. 4 agosto 1993, n. 276 e l. pari data n. 277 (leggi Mattarella: nuove l. elett. C+S); l. 515/1993 (camp. elett.); l. cost. 6 agosto 1993, n. 1 sul proc. di revisione in deroga; l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3 (revisione art. 68 Cost.)	
<b>1994</b>	Elez. pol. XII legislatura: anticipate; I gov. Berlusconi	«Scesa in campo» di S. Berlusconi; F. Speroni ministro alle <i>riforme istituzionali</i> ; istituito il Dpt per le riforme istituzionali (d.P.C.M. 13 luglio); pdl cost. Segni per elez. diretta PdCM (AC 599); appello di G. Dossetti (15 aprile), nascono i <i>Comitati per la Costituzione</i>		Relaz. II Bicamerale Comitato Speroni (governativo, 15 esperti), ultima lavori 21 dicembre		

Anno	Accadimenti politici istituzionali rilevanti	Iniziativa politiche e scelte organ.	Iniziativa e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1995</b>	Gov. Dini (senza parlam.)	G. Motzo ministro per le riforme istituzionali; documento presentato alla Camera (2 agosto); nasce AN; finisce MSI	G. Sartori lancia il semi-presidenzialismo seguito dalla sua folta scuola (ad es.: G. Pasquino)	Dibattito Camera sulle riforme (2-3 agosto)	L. 23 febbraio 1995, n. 43 (l. elett. regioni con premio)	
<b>1996</b>	Elez. pol. XIII legislatura: anticipate, I gov. Prodi, poi D'Alema I e II, Amato; messaggio Pres. Scalfaro su riforme e contro la secessione	C.d. bozza Fischella (con Bassanini, Salvi, Urbani; gennaio); tentativo Maccanico (incarico fallito di governo per le riforme, e ipotesi)	<i>Il federalismo preso sul serio</i> (Mariucci e c.)	Tentativo Maccanico (febbraio); Commissione Maccanico (governativa, seconda); dibattito C + S sulle riforme (luglio)	Corte cost. sent. 7/1996 (sfiducia individuale a singolo ministro)	
<b>1997</b>	Leggi Bassanini	Pdl cost. in vista la Bicamerale	Decine di libri collettanei e non analizzano e commentano i due progetti della Comm. D'Alema (primo testo; testo dopo proposte di emendamento). Documento sul «Cor. Sera» di Barbera, Cheli, Panebianco, Pasquino, Sartori (12 luglio).	Istituz. III Bicamerale (D'Alema)	L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1 sul procedimento di revisione in deroga; modifiche al RC (c.d. «democrazia decidente»)	Il progetto di D'Alema sarà abbandonato (1998), ma la parte sul titolo V verrà sostanzialmente ripresa
<b>1998</b>	Abbandono progetto Bicamerale; gov. D'Alema I dopo prima sfiducia a un governo (Prodi)	G. Amato ministro alle riforme istituzionali (poi A. Maccanico); discorso S. Berlusconi alla Camera (27 maggio: fine bicamerale)				

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>1999</b>	Elez. Pres. Ciampi (ind.); gov. D'Alema II; refer. contro quota proporz. vince il sì, manca <i>quorum</i> di poco	Maccanico ministro alle <i>riforme istituzion.</i>			Prima revisione del titolo V° L. cost. 22 novembre 1999, n. 1 (elez. diretta presidenti)	
<b>2000</b>	Gov. Amato II	Maccanico ministro alle <i>riforme istituzionali</i> (con 1 sott.)		<i>Rapporto sulle questioni istituzionali</i> del min. Maccanico		
<b>2001</b>	Elez. pol. XIV legislatura, II e III° gov. Berlusconi; ref. confermativo su titolo V°	U. Bossi ministro alle <i>riforme istituz. e alla devoluzione</i> (poi Calderoli)			Seconda revisione del titolo V° L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (riprende proposta III Bicamerale)	
<b>2002</b>	Il 1° gennaio entra in circolazione l'euro; assassinio di M. Biagi	Nasce la <i>Margherita</i>		Comitato Bossi-Bri-gandi (governativo, sei esperti) con funzioni istruttorie		
<b>2003</b>				Gov. Berlusconi vara un ampio progetto di rev. cost. (16 sett.)		
<b>2004</b>	Firma a Roma del Trattato costituz. UE; gov. Berlusconi II, più lungo post II GM	Discussione sul <i>Milino</i> a partire da V. Onida: sono un «mito» le riforme costituz.?				Il Trattato UE sarà abbandonato nel 2005
<b>2005</b>		Promosso referendum confermativo contro riforma parte II Cost.	Impressionante lista di adesioni dal mondo accademico	Approvazione parlamentare revisione parte II° Costituzione (16 nov. 2005)	L. 31 dicembre 2005, n. 270 (l. elett. prop. con premio, «Calderoli»)	

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>2006</b>	Elez. pol. XV legislatura, II gov. Prodi, referendum costituz., elez. Pres. Napolitano (Pd)	V. Chiti ministro ai rapporti col P. e per le riforme istituzionali (con 2 sott.)		Il referendum cost. non conferma la riforma del c.d. (61.3 per cento di no)		
<b>2007</b>		Fase costituente del Pd; Statuto impone identificazione segretario-candidato guida governo e primarie.		I Comm. Camera vara il c.d. <i>progetto Violante</i> senza opposizioni (ottobre); Commissione legisl. elett. (governo)		Forti similitudini fra progetto Violante (XV) e progetto Renzi-Boschi (XVII)
<b>2008</b>	Elez. pol. XVI legislatura: anticipate, IV gov. Berlusconi	U. Bossi ministro alle riforme per il federalismo; ipotesi riforme bipartisan su base progetto Violante 2007				Illusorio decollo <i>bipartisan</i> della XVI legislatura
<b>2009</b>	Fallisce ref. Guzzetta: no <i>quorum</i>					
<b>2010</b>						
<b>2011</b>	Fine anticipata IV° gov. Berlusconi, gov. c.d. «tecnico» di M. Monti	Primo governo dal 1998 senza ministro alle riforme istituzioni.		Mozioni sulle riforme costituzionale C + S (dicembre)	Introdotta a larga maggioranza al quattro per cento per le Europee	
<b>2012</b>	Inammissibilità nuovi ref. elettorali sulla I. del 2005			Proposte gov. Berlusconi su rev. titolo IV Cost. (AC4275), su fdg e bicam. (AS2941)		
				Revisione parte II Cost. varata dal Senato (solo c.destra)	L. cost. 20 aprile 2012, n. I (revisione art. 81 Cost.)	

Anno	Accadimenti politico istituzionali rilevanti	Iniziative politiche e scelte organ.	Iniziative e contributi accademici	Avvio iter riforma e attività propedeut.	Leggi ord., cost. regg. approvati	Commenti
<b>2013</b>	Elez. pol. XVII legislatura, rielez. Pres. Napolitano (Pd), governo Letta; sent. Corte cost. n. 1/2013 sulla figura del Pdr	Trionfo elett. M5S; discorso giuram. Pres. Napolitano; G. Quagliariello (primo) min. alle <i>forme costit.</i> ; M. Renzi eletto segr. Pd	Fanno parte della Comm. Quagliariello 42 docenti universitari di ogni tendenza, quasi tutti costituzionalisti; relazione finale 17 settembre 2013	Gruppo di lav. istituito dal Pres. Napolitano (Mauro, Onida, Quagliariello, Violante); odg Camere; Commiss. Quagliariello (gov.); ddl cost. su proc. in deroga		Il ddl sul procedimento di revisione (terzo caso) sarà poi abbandonato
<b>2014</b>	Sent. Corte cost. n. 1/2014 su legge elettorale; gov. Renzi	M.E. Boschi ministro alle riforme <i>costituzionali</i> e ai <i>rapporti col Parlamento</i> (3 sott.)		Progetto rif. bicam. e progetto rif. elett. (governo Renzi), approvazione <i>prima</i> lettura e avvio navette		
<b>2015</b>	Dimissioni Pres. Napolitano; elez. Presidente Sergio Mattarella al quarto scrutinio			Legge di revisione costituzionale al Senato in attesa prima lettura (dopo navette).	Legge elettorale c.d. <i>Italicum</i> per la sola Camera (pubblicata maggio 2015)	