

Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie

di **Daniele Casanova** – Laureato in giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. *Le inconsuete modalità di incardinamento della riforma elettorale presso il Senato della Repubblica.* 2. *L’anomala presentazione di ordini del giorno in Commissione al Senato nel vano tentativo di un accordo circa le linee base della riforma elettorale.* 3. *Lo “scippo” perpetrato dalla Camera e l’inizio dell’iter legislativo che porterà alla L. n. 52/2015.* 4. *L’esame in Commissione alla Camera: la veloce e contestata “ratifica” del Patto del Nazareno.* 6. *L’incompleto esame del progetto di legge in Commissione al Senato.* 7. *La discussione in Aula al Senato e la singolare modalità di riduzione degli emendamenti.* 8. *La seconda lettura in Commissione alla Camera e la sostituzione di dieci deputati di maggioranza dissenzienti.* 9. *L’approvazione dell’“Italicum” attraverso la posizione della questione di fiducia.* 10. *La rapida promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.*

1. Le inconsuete modalità di incardinamento della riforma elettorale presso il Senato della Repubblica.

Il procedimento legislativo volto alla modifica della legislazione elettorale per l’elezione di Camera e Senato iniziava il proprio percorso parlamentare il 31 luglio 2013, quando, ai sensi dell’art 69 del suo Regolamento¹, la Conferenza dei Capigruppo della Camera, su proposta di numerosi deputati appartenenti a gran parte delle forze politiche presenti in Parlamento², approvava

¹ Ai sensi dell’art. 69 del Regolamento della Camera, nel momento in cui viene presentato un progetto di legge, nonché in una fase successiva, il Governo, dieci deputati o un presidente di gruppo parlamentare possono richiedere che venga dichiarata l’urgenza sul progetto di legge. La deliberazione sulla dichiarazione d’urgenza è assegnata alla Conferenza dei Capigruppo che la può adottare con il consenso di capigruppo che rappresentino almeno i tre quarti della composizione della Camera. Nel caso in cui non venga raggiunta tale maggioranza il Regolamento richiede che la votazione sulla dichiarazione d’urgenza venga rimessa all’Assemblea che la può adottare a maggioranza semplice. Sul procedimento di adozione della dichiarazione d’urgenza si vedano V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Torino 2003, p. 389–390.

² In mancanza di resoconti ufficiali delle riunioni della Conferenza dei Capigruppo, per avere informazioni riguardanti la procedura d’urgenza si deve fare affidamento alle ricostruzioni giornalistiche, che informavano sulla circostanza che la richiesta di votazione sulla dichiarazione d’urgenza era stata proposta dall’on. Giachetti, al quale si erano aggiunti altri quarantacinque deputati esponenti dei gruppi PD, SEL, Scelta Civica, Popolo della Libertà e Movimento 5 Stelle, come riportato dall’articolo del *Fatto Quotidiano: Legge elettorale, sì trasversale a iter d’urgenza*

all'unanimità³ una dichiarazione d'urgenza su diversi disegni di legge in materia elettorale. L'adozione della dichiarazione d'urgenza, come noto, ha la conseguenza di ridurre della metà i tempi dei lavori in sede referente della Commissione competente per materia, in questo caso la Commissione Affari Costituzionali. L'operazione legislativa di dimezzamento dei termini di discussione della proposta di legge aveva come obiettivo l'approdo in Assemblea di un testo licenziato dalla Commissione nel mese di ottobre, affinché fosse possibile giungere poi al Senato in tempi rapidi. Le forze politiche intendevano apportare modifiche al Testo Unico delle Leggi Elettorali (D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361) prima del 3 dicembre, giorno fissato dalla Corte costituzionale per la Camera di consiglio e la successiva decisione relativa alle eccezioni di incostituzionalità della legge Calderoli riguardanti le disposizioni relative all'attribuzione del premio di maggioranza e alle liste bloccate, sollevate dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza di rimessione n. 12060/2013⁴. La scelta della Camera trovava approvazione nella compagine governativa. In particolare il Presidente del Consiglio Letta reputava "ottima" la decisione della Camera dei deputati di velocizzare la procedura parlamentare al fine proprio di poter intervenire in tempo utile, ossia prima della decisione della Consulta⁵, anche se, come si può constatare dall'elevato numero dei disegni di legge sui quali era stata dichiarata l'urgenza, non vi era un chiaro disegno politico circa la riforma elettorale da approvare, cosa che rendeva difficile trovare una soluzione nei tempi ristretti determinati dall'urgenza stessa.

All'approvazione della dichiarazione d'urgenza operata alla Camera, però, si sovrapponeva l'approvazione di un'analogha dichiarazione d'urgenza da parte del Senato della Repubblica, intervenuta la settimana successiva al voto della Conferenza dei Capigruppo della Camera dei

per cancellare il porcellum, 30 luglio 2013, reperibile al sito web www.ilfattoquotidiano.it/2013/07/30/legge-elettorale-si-trasversale-a-iter-urgenza-per-cancellare-il-porcellum/671145.

³ Sul punto si veda A. LA MATTINA, *La Camera accelera "A ottobre via il Porcellum"*, in *Corriere della sera*, 1 agosto 2013, p. 9, il quale riporta che l'approvazione era avvenuta con l'unanimità della Conferenza dei Capigruppo, cosa che consentiva l'adozione della dichiarazione d'urgenza senza dover passare dal voto dell'Aula.

⁴ Si vedano, a proposito della volontà di provvedere alla dichiarazione d'urgenza, le dichiarazioni del capogruppo del PD alla Camera dei deputati, Roberto Speranza, il quale affermava che «il paese ha la necessità di avere una nuova legge elettorale in tempi certi [...] e quindi occorre dare fin da subito il via libera alla procedura d'urgenza per il provvedimento», (S. ORANGES, *Aspettando i giudici il Parlamento pensa alle regole del voto*, in *Il Secolo XIX*, 1 agosto 2013, p. 2). La necessità di modificare la legge elettorale prima della sentenza della Corte era altresì sostenuta dal ministro per le riforme Costituzionali Quagliariello, secondo il quale per poter votare prima del pronunciamento della Corte costituzionale, occorreva necessariamente provvedere ad una riforma elettorale poiché «nessuno consentirebbe al paese di andare a votare con una legge che potrebbe essere dichiarata incostituzionale», (S. BUZZANCA, *Legge elettorale, al Senato parte la Riforma*, in *La Repubblica*, 9 agosto 2013, p. 10).

⁵ A. LA MATTINA, *La camera accelera "A ottobre via il Porcellum"*, in *La Stampa*, 1 agosto 2013, p. 9.

deputati. L'8 agosto 2013 in effetti l'Assemblea del Senato, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento del Senato, su richiesta di cento Senatori, approvava all'unanimità⁶ la dichiarazione d'urgenza relativa a sette disegni di legge in materia elettorale⁷. Come alla Camera, anche al Senato tale dichiarazione è volta a produrre un dimezzamento dei termini di discussione dei progetti di legge in sede referente da parte della Commissione competente in materia⁸. Nella medesima giornata in cui l'urgenza veniva dichiarata, la Commissione Affari Costituzionali del Senato si riuniva e la Presidente Finocchiaro riferiva che, su proposta del Senatore Calderoli, l'ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari aveva convenuto all'unanimità di iscrivere all'ordine del giorno dalla seduta successiva della Commissione stessa l'esame dei disegni di legge sui quali era stata votata nella mattinata la dichiarazione d'urgenza⁹.

La Camera dei deputati, a seguito dell'iscrizione all'ordine del giorno dei disegni di legge in materia elettorale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, da parte sua, decideva di non dar seguito all'esame dei disegni di legge in materia elettorale consentendo così il proseguo delle operazioni di riforma presso il Senato. Nel caso di specie non venivano dunque osservate le regole che il Regolamento del Senato detta per il coordinamento tra i due rami del Parlamento per l'esame di progetti di legge aventi ad oggetto la medesima materia depositati presso entrambe le Camere. L'art. 51, in particolare, prevede nel suo ultimo comma che «quando sia posto all'ordine del giorno della Commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato alla Camera dei deputati, il Presidente del Senato ne informa il Presidente della Camera per raggiungere le possibili intese». La regola di coordinamento in esame, stabilita al fine di evitare un esame parallelo di due progetti di legge

⁶ XXVII legislatura – Senato della Repubblica, Resoconto stenografico dell'Assemblea, 8 agosto 2013, p. 65.

⁷ I disegni di legge sui quali era richiesta la dichiarazione d'urgenza erano i disegni di legge nn. 356, 396, 406, 432, 559, 674 e 685.

⁸ Ai sensi dell'art. 77 del Regolamento del Senato, la richiesta di dichiarazione d'urgenza può essere proposta dal Presidente della Commissione competente, da otto senatori, o dal proponente del disegno di legge del quale si richiede l'urgenza. Sulla procedura parlamentare della dichiarazione d'urgenza si vedano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Torino 2003, p.389–390, i quali ricordano come la disciplina in materia nelle due Camere sia identica in relazione agli effetti (dimezzamento dei termini di discussione in Commissione); diversamente, sensibilmente difforme è la fase procedurale di adozione della dichiarazione: il Governo può chiedere la dichiarazione d'urgenza al Senato solo se è anche il proponente del disegno di legge, inoltre al Senato è prevista la necessaria votazione in Assemblea mentre alla Camera questo passaggio è solo eventuale.

⁹ XXVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 8 agosto 2013.

aventi ad oggetto la medesima materia¹⁰, non trovava dunque applicazione nel caso di specie. La Camera dei deputati, nonostante la sua dichiarazione d'urgenza fosse intervenuta prima di quella del Senato, non aveva in effetti ancora provveduto all'iscrizione all'ordine del giorno in Commissione della riforma elettorale. Tale mancanza potrebbe essere considerata un segno che la dichiarazione d'urgenza rispondeva a uno scopo eminentemente mediatico delle forze politiche promotrici dell'iniziativa, che forse miravano esclusivamente a rassicurare il proprio elettorato circa la loro volontà di modificare la legge elettorale in vigore. Nel caso in esame, dunque, la presidenza del Senato evidentemente aveva ritenuto che la sola dichiarazione d'urgenza adottata dalla Camera non fosse atto tale da richiedere l'attivazione della detta procedura di coordinamento¹¹. Ai sensi del menzionato art. 51, il momento di riferimento in base al quale stabilire se vada o meno applicata la procedura d'intesa tra i Presidenti delle Camere non è tuttavia l'iscrizione all'ordine del giorno in Commissione di un progetto di legge vertente in una determinata materia, ma la presentazione stessa del disegno di legge; e nel caso di specie i disegni di legge in materia elettorale erano certamente già stati presentati alla Camera. Naturalmente l'interpretazione dell'art. 51 del Regolamento del Senato non può essere strettamente letterale, a meno di ritenere necessaria la procedura di accordo in ogni ipotesi in cui un disegno di legge sulla stessa materia venga presentato sia alla Camera che al Senato, situazione questa che si verifica molto spesso. Tuttavia in questo caso l'accordo tra i due Presidenti sarebbe stato quantomeno opportuno, visto che la Camera aveva già approvato un atto formale – la dichiarazione d'urgenza – e che tra tale atto e l'incardinamento dell'*iter* di riforma elettorale presso il Senato era intercorso un lasso di tempo molto breve.

Le ragioni addotte dalle forze politiche per iniziare la discussione in Senato (piuttosto che alla Camera) erano connesse alla già ricordata pendenza innanzi alla Consulta di alcune questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale. Nella Commissione Affari Costituzionali del Senato si riteneva infatti che, se la legge elettorale vigente fosse stata dichiarata incostituzionale e se in particolare il premio di maggioranza fosse stato dichiarato in contrasto con la Costituzione, il

¹⁰ In tal senso si veda V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, LIPPOLIS, R. MORETTI, (a cura di), *Diritto Parlamentare*, Milano 2011, p. 284.

¹¹ In tal senso, ma con riferimento al successivo passaggio tra Senato e Camera (vedi *infra*) si esprimeva anche la Presidente della I Commissione Affari Costituzionali del Senato, sostenendo che nella prassi «quando vi è concomitanza di iniziative sulla stessa materia nelle due Camere, in caso di intesa tra i Presidenti, si prende come riferimento, di norma, l'inizio effettivo dell'esame e non altre evenienze, come ad esempio le rispettive dichiarazioni d'urgenza», con l'evidente conseguenza di ritenere rispettata la prassi secondo la quale la prosecuzione dell'esame sarebbe prerogativa della Camera che inizia per prima l'esame stesso (XVII Legislatura – Resoconto sommario I Commissione permanente – 4 dicembre 2013).

Parlamento, che tramite quella legge era stato eletto, ne sarebbe in qualche modo risultato delegittimato. Tuttavia, si riteneva che tale delegittimazione avrebbe colpito in misura minore il Senato. Si tratta di un'argomentazione che, da un punto di vista giuridico, desta forti perplessità ma che, da un punto di vista politico, non sembrava essere infondata. Tale tesi era sostenuta in particolare dal Senatore Calderoli, il quale osservava che in Senato, diversamente che alla Camera, la maggioranza assoluta dei seggi non era stata assegnata ad una sola forza politica (ancorché composta di diverse liste coalizzata), cosicché un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità non avrebbe inficiato il carattere rappresentativo del Senato nella stessa misura di quanto si sarebbe potuto ritenere riguardo alla Camera¹². La conformazione della seconda Camera sarebbe dunque risultata, nel suo complesso, maggiormente rispettosa della volontà popolare nazionalmente espressa. Naturalmente le forze di centro-destra avevano anche un interesse politico per far proseguire al Senato la discussione sulla riforma elettorale, poiché in quella sede avrebbero potuto influenzare la decisione parlamentare. In Senato infatti, la consistenza della maggioranza – e in essa il predominio del Partito Democratico – non aveva la stessa solidità che poteva riscontrarsi alla Camera dei deputati.

2. L'anomala presentazione di ordini del giorno in Commissione al Senato nel vano tentativo di un accordo circa le linee base della riforma elettorale.

I progetti di legge che venivano incardinati presso la I Commissione del Senato avevano un contenuto normativo assai eterogeneo: taluni, ed erano la maggioranza, erano volti a ripristinare il sistema prevalentemente maggioritario della vecchia legge Mattarella, altri proponevano un sistema proporzionale con premio di maggioranza sulla falsariga delle legge Calderoli, ed altri ancora un sistema maggioritario in collegi uninominali. In un contesto regolamentare come quello del Senato, nel quale i disegni di legge aventi ad oggetto la medesima materia devono necessariamente essere

¹² Questa era la posizione assunta oltre che da Calderoli anche dal Senatore del Partito Democratico Magliavacca (XXVII legislatura – resoconto sommario I Commissione permanente, 10 settembre 2013, p.2).

discussi congiuntamente¹³, la Commissione può adottare un testo unificato o scegliere tra quelli presentati un testo da utilizzare come testo base sul quale verrà svolta la fase istruttoria ed emendativa. Dalla lettura dei resoconti delle sedute della Commissione emerge però una forte distanza tra le posizioni dei diversi gruppi parlamentari, che non sembravano dunque nella condizione di costruire una maggioranza in grado di giungere a un compromesso che consentisse di adottare un testo unificato o scegliere appunto un testo base.

Una delle prime questioni di merito che la Commissione decideva di affrontare, al fine di ridurre eventualmente il novero delle possibili scelte sulle quali costruire una maggioranza, era quella del rapporto tra il primo comma dell'art. 57 della Costituzione (ai sensi del quale il Senato della Repubblica è eletto «a base regionale») e la possibilità di prevedere per il Senato un sistema elettorale che assegnasse i seggi a livello nazionale, in modo da rendere eventualmente omogenee le leggi elettorali nei due rami del Parlamento. Per approfondire la questione la Commissione deliberava¹⁴, ai sensi dell'art. 48 del Regolamento del Senato, una serie di indagini conoscitive¹⁵, da espletarsi attraverso l'audizione informale di esperti in materia costituzionale ed elettorale, affinché esprimessero pareri sulla legittimità costituzionale di un premio di maggioranza per il Senato della Repubblica da determinarsi su base nazionale¹⁶.

Nella situazione di stallo, determinata per lo più da un'inconciliabilità delle posizioni dei

¹³ Questa è la prescrizione dell'art. 51 primo comma del Regolamento del Senato: «I disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all'ordine del giorno della Commissione competente, salvo che per alcuni di essi la Commissione abbia già esaurito la discussione».

¹⁴ La proposta di espletare le indagini conoscitive era avanzata dal senatore Calderoli, il quale ricordando che «le obiezioni avanzate allora dalla Presidenza della Repubblica potrebbero ritenersi superate nella fase attuale, ma si dovrebbe verificare – anche attraverso l'audizione di alcuni Presidenti emeriti della Corte costituzionale – l'effettiva rispondenza all'articolo 57 della Costituzione» (XVII Legislatura, Resoconto sommario I Commissione permanente, 18 settembre 2013). Il riferimento del senatore Calderoli alle obiezioni del Presidente della Repubblica è alla posizione assunta dal Presidente Ciampi durante l'approvazione della legge n. 270/2005, che aveva sostenuto l'illegittimità costituzionale del progetto di legge elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica, allora all'esame delle Camere, che, appunto, prevedeva un premio di maggioranza nazionale. A seguito di quell'informale intervento, dalla legge Calderoli, era stato espunto il premio nazionale per il Senato sostituito dal sistema dei premi regionali.

¹⁵ Sulla portata istruttoria delle indagini conoscitive si rimanda a R. DICKMAN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 94 ss.

¹⁶ La deliberazione delle audizioni avveniva nella seduta del 18 settembre 2013 (XXVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 18 settembre 2013). Le audizioni venivano svolte in diverse giornate: il 25 settembre venivano sentiti i professori Ugo De Siervo, Alberto Capotosti, Annibale Marini e Valerio Onida; il 3 ottobre 2013 il professor Antonio Agosta; il 9 ottobre 2013 i professori Vincenzo Lippolis e Lorenzo Spadacini ed il 10 ottobre 2013 il professor Roberto D'Alimonte. Le audizioni degli esperti non sono state oggetto di resoconto da parte della Commissione e dunque per i testi si rimanda a L. SPADACINI, *Su alcune problematiche in materia elettorale all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013, unico degli intervenuti in Commissione ad aver reso pubblico il proprio intervento.

gruppi parlamentari in Commissione tale da non permettere l'adozione di un testo unificato o l'individuazione di un testo base, la Presidente della Commissione Finocchiaro, per trovare un punto di partenza condiviso, richiedeva ai gruppi parlamentari in Commissione di avanzare una proposta che individuasse per lo meno le linee guida sulla base delle quali redigere il testo unificato¹⁷. Per l'individuazione di dette linee guida veniva adottata una procedura inedita, che aveva inizio con la presentazione di ordini del giorno, in cui venivano indicate le caratteristiche fondamentali alle quali doveva informarsi il testo da approvare¹⁸.

Tale operazione non trova una base giuridica nel Regolamento del Senato: al caso in esame sono infatti stati applicati per analogia regole e strumenti che i regolamenti parlamentari prevedono per scopi e casi profondamente diversi. Ordini del giorno, intesi come atti di indirizzo, sono infatti previsti dall'art. 36 del Regolamento del Senato (Assegnazione alle Commissioni in sede redigente), il quale dispone che, quando la Commissione opera in sede redigente, l'Assemblea del Senato può fissare, tramite appunto ordine del giorno, i criteri direttivi ai quali la Commissione stessa si deve attenere per la stesura del testo di legge¹⁹. L'art. 95 del medesimo Regolamento, inoltre, disciplina gli ordini del giorno che votati dall'Assemblea come direttive sono volti ad indirizzare l'attività del Governo.

L'ordine del giorno nel nostro ordinamento non nasce dunque come strumento con il quale un organo si auto-vincola²⁰ ma è usualmente indirizzato ad un organo diverso da quello che lo approva.

¹⁷ Si vedano le dichiarazioni della Presidente Finocchiaro, XXVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 4 settembre 2013.

¹⁸ Per un'analisi sulla portata e gli effetti dell'ordine del giorno quale strumento di indirizzo adottato dalla Commissione al fine di indirizzare le proprie decisioni, si rimanda a L. CIAURRO, *L'ordine del giorno preliminare in sede referente*, in *Rassegna Parlamentare*, n.4/2014, p. 895-909, il quale ricorda come detto strumento sia stato introdotto per la prima volta dalla Commissioni Affari Costituzionali del Senato nel corso della XVII legislatura. La stessa Commissione ha utilizzato detto strumento in tre occasioni: due nel corso del procedimento di riforma elettorale, ed una nel corso del procedimento di riforma costituzionale.

¹⁹ Si riporta qui il secondo comma dell'art. 36 del Regolamento del Senato: «Entro otto giorni dalla comunicazione al Senato dell'avvenuta assegnazione [di un disegno di legge], otto Senatori possono chiedere che l'esame in Commissione sia preceduto da una discussione in Assemblea per fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo. Sulla richiesta l'Assemblea delibera per alzata di mano, senza discussione. Se la richiesta è accolta, il disegno di legge viene inserito nel programma dei lavori per essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea per la discussione anzidetta».

²⁰ Sul punto si vedano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013, p. 204, i quali, con riguardo all'evoluzione storica di alcuni sistemi parlamentari, attestano l'esistenza di ordini del giorno come atti di indirizzo verso lo stesso organo che li approva. In particolare, all'origine del parlamentarismo inglese, «l'ordine del giorno conteneva un indirizzo che le Camere davano a loro stesse per il prosieguo dei propri lavori». Gli Autori, inoltre, ricordano come ordini del giorno di tale tenore siano rimasti sia nella prassi del periodo dello Statuto Albertino sia nei procedimenti deliberativi dell'Assemblea Costituente, che, «nella prima fase dei suoi lavori, votò una serie di ordini del giorno, tra i quali si ricorda il celebre ordine del giorno Perassi».

Nonostante ciò tale scelta non pare illegittima perché, proprio in quanto non prevista dai regolamenti parlamentari, essa non è capace di produrre alcun effetto vincolante né per la Commissione né per l'Assemblea. Nello stesso tempo, si tratta di una scelta che non pare inutile, perché iniziare un iter legislativo da una serie di disegni di legge eterogenei da discutere congiuntamente tra loro comporta una preventiva scelta delle linee di fondo che la maggioranza della Commissione ritenga di prediligere al fine della scelta del testo base. Dunque, pur nella sua eccezionalità, il metodo adottato poteva essere utile per lo scopo perseguito, che era quello di avere delle linee fondamentali condivise da una maggioranza più o meno larga.

Gli ordini del giorno presentati con tale inedita finalità erano tre. L'O.d.G. n. 1 era presentato da PD e Scelta Civica, forze politiche di maggioranza, unitamente a SEL, gruppo invece di minoranza. L'adesione di SEL all'Ordine del Giorno di maggioranza veniva spiegato dalla senatrice De Petris, che sottolineava «la preferenza [del proprio gruppo] per un sistema politico bipolare e dunque per l'accentuazione delle opzioni che favoriscono la formazione di una maggioranza di governo. Vi è dunque un favore per il doppio turno, a condizione però che le soglie di sbarramento non si rivelino eccessivamente punitive per le forze minori [...]»²¹. Con l'Ordine del Giorno in questione si proponeva appunto, nelle sue linee fondamentali, un sistema elettorale che fosse in grado di favorire l'emersione, «al termine delle elezioni [di] una maggioranza certa, stabile e coerente nelle due camere²²». A tal fine si auspicava, sia alla Camera che al Senato, un sistema con premio di maggioranza nazionale da subordinare all'ottenimento di una percentuale minima di voti (che si ipotizzava essere intorno al 40/45%), solo raggiunta la quale sarebbero stati assegnati rispettivamente 340 seggi alla Camera dei deputati e 170 al Senato. Nel caso in cui nessuna lista avesse ottenuto tale percentuale, veniva previsto un secondo turno di ballottaggio tra le due forze politiche più votate al primo turno: il premio sarebbe stato assegnato alla vincente nel ballottaggio²³. Gli altri Ordini del Giorno presentati erano l'O.d.G. n. 2, a firma del Senatore Calderoli ed altri, volto in sostanza ad un ripristino della vecchia legge Mattarella con delega al

²¹ XVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 5 novembre 2013.

²² Ordine del giorno per i disegni di legge n. 356 e connessi, n. 1, a firma dei deputati De Monte, De Petris e altri. Il testo completo dell'Ordine del giorno è disponibile in allegato al resoconto di seduta: XVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 7 novembre 2013.

²³ Oltre al premio di maggioranza si richiedevano misure per favorire la rappresentanza di genere, soglie di sbarramento per l'accesso ai seggi e disposizioni di tutela delle minoranze.

governo per la rideterminazione dei collegi uninominali²⁴, e l'O.d.G. n.3, presentato in un momento successivo, a firma del M5S, che proponeva, nelle linee essenziali, di adottare un sistema proporzionale su base circoscrizionale e voto di preferenza²⁵. L'Ordine del Giorno n. 1 veniva posto in votazione nella seduta del 12 novembre, quando, con 11 voti favorevoli, 10 contrari, e 5 astenuti²⁶, veniva respinto dalla Commissione. Il voto contrario all'Ordine del Giorno proposto dal centro-sinistra era determinato dai voti contrari di PDL e Lega Nord e dall'astensione dei deputati del M5S²⁷, astensione che secondo il Regolamento del Senato è considerata alla stregua di un voto contrario alla proposta in votazione.

La bocciatura dell'Ordine del Giorno, determinato dal mancato accordo tra le forze politiche che sostenevano il Governo Letta, rendeva inopportuno proseguire i lavori di riforma elettorale al Senato, favorendo invece un "trasloco" alla Camera dei deputati dove le forze politiche che si erano raccolte attorno all'Ordine del Giorno respinto in Commissione al Senato, potevano invece godere di una maggioranza schiacciante²⁸.

Dei tre ordini del giorno veniva votato solo quello proposto da PD e SEL poiché, a causa della sua bocciatura e della conseguente interruzione delle operazioni di riforma elettorale, gli altri due,

²⁴ Il testo completo dell'O.d.G. è disponibile in allegato al resoconto di seduta: XVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 7 novembre 2013.

²⁵ Il testo completo dell'O.d.G. è disponibile in allegato al resoconto di seduta: XVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 12 novembre 2013.

²⁶ XXVII legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 12 novembre 2013, p. 3.

²⁷ D. MARTIRANO, *Riforme, bocciato il doppio turno. Napolitano: serve responsabilità*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 2013, pag. 11.

²⁸ A tal proposito si vedano le dichiarazioni dell'onorevole Giachetti, come riportate da D. MARTIRANO, *Riforme, bocciato il doppio turno. Napolitano: serve responsabilità*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 2013: «si sono buttati tre mesi, tutti sanno che alla Camera vi sarebbero state le condizioni politiche e numeriche che avrebbe potuto anticipare e magari evitare, la decisione della Consulta». Si evince che lo stallo decisionale nella Commissione Affari costituzionali preoccupava la compagine di maggioranza con particolare riferimento alla ormai imminente decisione della Corte costituzionale. Il fallimento dei tentativi di riforma al Senato e l'avvicinarsi dell'udienza nella quale la Corte Costituzionale avrebbe potuto pronunciare l'illegittimità costituzionale della vigente legge elettorale portò addirittura ad immaginare un decreto legge governativo. Sull'urgenza politica di una nuova legge elettorale si veda G. DE MARCHIS, *Legge elettorale, letta studia il decreto, rispunta di nuovo il Super-Porcellum*, in *La Repubblica*, 12 novembre 2013, p.11, che riporta l'ipotesi, diffusa negli ambienti politici, che le Camere approvino un ordine del giorno nel quale indicare al Governo le linee da seguire per la riforma elettorale. Sulla possibilità di utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza in materia elettorale nel caso in esame, si veda R. GONNELLI, *Intervenire per decreto? Costituzionalisti divisi*, in *l'Unità*, 13 novembre 2013, p. 5, il quale riporta taluni commenti della dottrina costituzionalistica tra i quali la posizione del prof. Stefano Ceccanti (che si diceva contrario all'utilizzo della decretazione d'urgenza) e della prof. Lorenza Carlassare la quale sosteneva, contrariamente, che, in caso di continuo stallo in Parlamento, il Governo sarebbe stato autorizzato ad utilizzare la decretazione d'urgenza poiché «i requisiti richiesti – la necessità e l'urgenza – ci sono tutti». Diversamente il prof. Capotosti, pur non escludendo la costituzionalità dell'uso della decretazione d'urgenza, riteneva che «il Quirinale avrebbe [avuto] difficoltà a firmare una tale riforma».

nonostante le continue richieste delle opposizioni, non vennero mai messi in votazione. In ogni caso, anche se questi ordini del giorno fossero stati discussi e votati, è difficile immaginare che sarebbero poi stati approvati. La maggioranza che sosteneva il governo Letta non era infatti favorevole né ad una riforma volta a far “rivivere” il vecchio sistema maggioritario corretto, né, tanto meno, ad un sistema elettorale proporzionale o che comunque non garantisse una maggioranza chiara già “la sera stesse delle elezioni”²⁹.

La Commissione competente al Senato, prima del nuovo passaggio della riforma elettorale alla Camera dei deputati, infine, approvava la costituzione di un comitato ristretto, che entro il gennaio 2014 avrebbe dovuto trovare delle linee guida, di ampio accordo tra le forze politiche, in modo da poter avere un punto di partenza condiviso nella stesura del testo di legge. Tuttavia il comitato ristretto non ebbe mai modo di operare.

3. *Lo “scippo” perpetrato dalla Camera e l’inizio dell’iter legislativo che porterà alla L. n. 52/2015.*

Come già evidenziato, la bocciatura da parte della I Commissione dell’O.d.G. n. 1, proposto da PD, SEL e Scelta Civica, provocò un acceso dibattito politico all’interno della stessa maggioranza, relativo all’opportunità di abbandonare la discussione sulla riforma elettorale al Senato in favore di un trasferimento dei lavori alla Camera, dove l’approvazione di un testo sembrava politicamente più agevole³⁰.

L’azione di accelerazione dei lavori era divenuta di particolare rilevanza politica anche alla luce del comunicato stampa della Corte costituzionale emesso in data 4 dicembre 2013, nel quale veniva resa pubblica la dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale vigente, nelle parti in cui disponeva il premio di maggioranza e non prevedeva il voto di preferenza. In calce al comunicato la Corte rendeva noto altresì che «resta fermo che il Parlamento può sempre approvare

²⁹ Basti ricordare le parole del futuro segretario del Partito democratico, Matteo Renzi, che a seguito della bocciatura dell’O.d.G. a firma PD, SEL e Scelta Civica iniziò a prospettare una riforma elettorale sulla scorta della legislazione italiana per l’elezione dei sindaci, ovvero di un sistema elettorale comunque sempre capace di garantire l’immediata emersione elettorale di una maggioranza di Governo (vedi *infra* nota n. 42).

³⁰ Le indiscrezioni della stampa riferivano di un accordo tra Renzi ed il Presidente del Consiglio Letta per sancire il definitivo passaggio della discussione sulla legge elettorale dal Senato alla Camera (SORGI, *Effetto-Matteo, Legge elettorale verso il passaggio alla Camera*, in *La Stampa*, 12 dicembre 2013, p. 7).

nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi Costituzionali»³¹. Tale ultima affermazione, anche se, da un lato, sembrava affermare la pienezza dei poteri del Parlamento in carica almeno quanto all'approvazione di una modifica alla legge elettorale, dall'altro faceva emergere l'urgenza politica di una celere modifica della legge vigente, anche in considerazione del fatto che la stabilità del governo Letta era già stata messa in discussione dall'abbandono dalla maggioranza da parte del PDL³². Secondo qualcuno, pertanto, occorreva riformare velocemente la legge elettorale per poter poi sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni nella primavera del 2014.

Il passaggio della riforma elettorale dall'uno all'altro ramo del Parlamento si formalizzava il 5 dicembre 2013, con la relativa richiesta della Presidente della Camera alla I Commissione Affari Costituzionali di iscrivere al proprio ordine del giorno la riforma della legge elettorale³³, sulla scorta di quanto era stato deciso quel giorno stesso dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo. Tale richiesta si concretizzava il 10 dicembre, con la convocazione della prima seduta di discussione generale sulla riforma elettorale della Commissione stessa. In tale seduta, ad una breve sintesi sulle diverse proposte di legge in esame, richiamate dal Presidente e Relatore Sisto, seguiva una discussione limitata all'ordine dei lavori. In particolare, si discuteva della circostanza che nella medesima materia fosse ancora operante, nella fase di discussione generale, la Commissione Affari Costituzionali del Senato. Innanzi ad entrambe le Camere era dunque pendente la discussione

³¹ Comunicato stampa della Corte costituzionale «Incostituzionalità della legge elettorale n. 270/2005». Il testo del comunicato è disponibile sul sito web istituzionale della Corte, all'indirizzo: www.cortecostituzionale.it/comunicati/Stampa.do. Per un'analisi della portata e degli effetti del comunicato stampa della Consulta nel caso in esame si rimanda a A. GRAGNANI, *La distinzione fra diritto e poter nello Stato di diritto costituzionale: il comunicato-stampa "Incostituzionalità della Legge elettorale n. 270/2005" ed il canone di "adeguatezza funzionale"* in *Giurcost.org*.

³² Si ricordi infatti che, nel novembre 2013, il gruppo di Forza Italia si defilava dalla maggioranza che sosteneva il governo Letta, il quale comunque proseguiva il proprio mandato sostenuto oltre che dal Partito Democratico e da Scelta Civica anche dal Nuovo Centro Destra guidato da Angelino Alfano, che si scindeva dallo stesso PDL (che lasciava il posto a Forza Italia) proprio con lo scopo di sostenere il Governo. Si ricordi inoltre che l'abbandono di Forza Italia avveniva il giorno precedente al voto in Senato sulla decadenza del *leader* di quello stesso partito, Berlusconi (R. BAGNOLI, *Forza Italia va all'opposizione. Ma il Quirinale blinda l'esecutivo*, in *Corriere della Sera*, 27 novembre 2013 p. 2).

³³ A. CUOMO, *Le Camere litigano per scipparsi le riforme*, in *Il Giornale*, 6 dicembre 2013, p.7. A tal proposito si veda il comunicato stampa del 5 dicembre 2013 della Presidenza della Camera dei deputati, dal titolo «Boldrini dopo conferenza capigruppo sulla riforma elettorale», dove la Presidente della Camera dichiarava che «ora che i giudici costituzionali hanno parlato – e le loro motivazioni andranno lette con la massima attenzione, prima di trarre conclusioni affrettate – il dovere di cambiare la legge elettorale si fa ancora più pressante. Di questa urgenza politica e civile la Conferenza dei capigruppo si è fatta interprete oggi, chiedendomi di sollecitare il Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, on. Francesco Paolo Sisto, ad iscrivere all'ordine del giorno i progetti di legge in materia». L'intero testo del comunicato stampa è disponibile sul sito web istituzionale della Presidenza della Camera dei deputati.

relativa a progetti di legge aventi ad oggetto la medesima materia. In queste ipotesi il coordinamento tra i due organi avviene non *ratione temporis*, ma in base al criterio enucleato dall'art. 78 del Regolamento della Camera dei deputati, il quale prescrive che, «quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato al Senato, il Presidente della Camera ne informa il Presidente del Senato per raggiungere le possibili intese»³⁴. Nella seduta, il Presidente Sisto portava la questione procedurale all'attenzione dei colleghi della Commissione, i quali si dividevano tra chi riteneva necessario attendere la delibera di accordo tra i Presidenti e chi viceversa sosteneva che l'art. 78 non vietasse alla Commissione di procedere all'esame e che, quindi, auspicava l'iscrizione all'ordine del giorno della riforma elettorale in Commissione anche prima dell'accordo³⁵. Al termine della discussione, il Presidente Sisto concludeva la seduta decidendo che i provvedimenti in discussione sarebbero stati «iscritti all'ordine del giorno della Commissione una volta definita la procedura delle intese con l'altro ramo del parlamento, di cui all'articolo 78 del Regolamento»³⁶.

La diatriba tra Camera e Senato³⁷ si risolveva con l'incontro³⁸ tra i rispettivi Presidenti, che terminava con la comune decisione di far proseguire l'esame della riforma elettorale presso la Camera dei deputati³⁹. Si concludevano così, in modo definitivo, i quattro mesi di discussione in

³⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013, p. 224, ricordano, invero, come nella prassi «il criterio regolatore generale è che vada avanti la Commissione che ha iniziato l'esame per prima».

³⁵ In particolare questa era la posizione assunta dai deputati del M5S in Commissione Affari costituzionali, Toninelli e Fraccaro, e del deputato di Fratelli d'Italia, Edmondo Cirelli (XXVII legislatura – Camera dei deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 10 dicembre 2013, p. 19).

³⁶ XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 10 dicembre 2013, p. 28.

³⁷ In particolare si ricordi l'acceso dibattito tra gli esponenti della I Commissione del Senato durante la seduta del 12 dicembre (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 12 dicembre 2013), divisi tra coloro che erano contrari al passaggio della legge elettorale alla Camera dei deputati (gli esponenti dei gruppi parlamentari di Forza Italia e Lega Nord) e coloro i quali erano invece favorevoli (i gruppi di PD, M5S e Scelta Civica).

³⁸ Si veda il Comunicato Stampa 12 dicembre 2013 della Presidenza del Senato, col quale viene data comunicazione che alle ore 18.00 del medesimo giorno si sarebbero incontrati i Presidenti di Camera e Senato per discutere dell'*iter* della legge elettorale.

³⁹ Si veda il Comunicato Stampa 12 dicembre 2013 della Presidenza del Senato, col quale viene comunicato che durante l'incontro tra i Presidenti dei due rami del Parlamento per discutere dell'*iter* della legge elettorale, questi, anche «prendendo atto della sussistenza di una maggioranza numerica di deputati e senatori [...] favorevoli al superamento del principio della priorità temporale, in forza del quale l'*iter* sarebbe dovuto proseguire al Senato», si accordavano per la prosecuzione dei lavori parlamentari di riforma elettorale presso la Camera dei deputati. Nel medesimo comunicato i presidenti indicavano altresì quali erano i gruppi politici in parlamento favorevoli al superamento del criterio temporale: Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Misto-SEL (e alla Camera dei Deputati anche il gruppo di Fratelli D'Italia);

Senato che, in effetti, erano stati privi di una qualsiasi discussione nel merito.

4. *L'esame in Commissione alla Camera: la veloce e contestata "ratifica" del Patto del Nazareno.*

L'inizio dell'iter legislativo alla Camera, seppur sostenuto da una decisa volontà politica di giungere alla riforma elettorale nel più breve tempo possibile⁴⁰, non trovava però una pari velocità nella discussione parlamentare vera e propria. Infatti, se il passaggio tra Senato e Camera avveniva all'inizio del dicembre 2013, bisognava attendere la fine del Gennaio 2014 per veder effettivamente la legge elettorale discussa in Commissione. Prima di tale momento la Commissione continuava comunque i lavori sulla riforma elettorale e, sulla scorta di quanto già effettuato dal Senato, iniziava una serie di indagini conoscitive nelle quali agli studiosi intervenuti⁴¹ venivano richieste delucidazioni circa gli effetti della sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, quella avente ad

e quali erano quelli contrari: i gruppi di Forza Italia, Nuovo Centro Destra, Lega Nord, GAL, Autonomie, Per l'Italia e Scelta Civica.

⁴⁰ A tal proposito la Camera dei deputati decideva di far valere la dichiarazione d'urgenza votata nei mesi precedenti su vari disegni di legge in materia elettorale. I disegni di legge in discussione erano: Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. C. 3 d'iniziativa popolare, C. 35 Cirielli, C. 182 Pisicchio, C. 358 Bersani, C. 551 Francesco Saverio Romano, C. 632 Migliore, C. 718 Lenzi, C. 746 Zampa, C. 747 Zampa, C. 749 Martella, C. 876 Francesco Sanna, C. 894 Bobba, C. 932 Giachetti, C. 998 Giorgia Meloni, C. 1025 Rigoni, C. 1026 Rigoni, C. 1116 Nicoletti, C. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1657 Toninelli e le petizioni nn. 42, 83 e 99. A tali proposte di legge si aggiunsero in abbinamento, ai sensi dell'art. 77 comma 1 del Regolamento della Camera dei deputati, nella seduta della I Commissione del 10 gennaio 2014 le proposte di legge C. 1914 Valiante e C. 1946 a firma del deputato Lauricella.

⁴¹ Le audizioni degli esperti si tenevano nelle sedute della Commissione del 13, 14 e 17 gennaio 2014, e vedevano la partecipazione dei prof. Paolo Armaroli, Augusto Barbera, Francesco Clementi, Maria Elisa D'Amico, Ida Nicotra, Mario Dogliani, Andrea Morrone, Cesare Pinelli, Gino Scaccia, Salvatore Vassallo, Nicolò Zanon, Beniamino Caravita Di Toritto, Matteo Cosulich, Giovanni Guzzetta, Aldo Di Virgilio, Carlo Fusaro, Massimo Luciani, Lorenzo Spadacini, Alessandro Mangia, Ciro Sbailò, Antonio Agosta, e dell'avvocato Felice Carlo Besostri. Il resoconto delle indagini conoscitive è disponibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati all'indirizzo: http://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=01&shadow_organoparlamentare=2075&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c01_elezione&scheda=true. Inoltre, si rimanda ai contributi pubblicati dagli studiosi: A. MORRONE, *Audizione sulla riforma elettorale presso la I Commissione della Camera dei Deputati*, in *forumcostituzionale.it*; A. BARBERA, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *forumcostituzionale.it*; C. FUSARO, *Memoria per l'audizione in materia di legge elettorale presso la Commissione affari costituzionali della Camera*, in *forumcostituzionale.it*; G. GUZZETTA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org.*, C. SBAILÒ, *Audizione in materia di legge elettorale presso la Commissione affari costituzionali della Camera*, in *forumcostituzionale.it*; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270/2005 e riforma della legge elettorale*, in *forumcostituzionale.it*; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*.

oggetto la legge elettorale, ed una valutazione di legittimità di talune ipotesi di riforma elettorale elaborate dal neo-segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi⁴².

In questo periodo di tempo si stringeva, fuori dall’Aula parlamentare, l’accordo politico sulle riforme (in gergo giornalistico denominato “Patto del Nazareno”), tra il neo-segretario del Partito Democratico Matteo Renzi, ed il leader di Forza Italia Silvio Berlusconi. Nell’incontro del 18 gennaio 2014, i due si accordavano infatti per un programma condiviso di riforme istituzionali, che prevedeva, sulla questione elettorale, un sistema con premio di maggioranza con soglia al 35% e eventuale turno di ballottaggio tra le due migliori liste o coalizioni nel caso in cui nessuna avesse raggiunto la soglia per il premio⁴³; si prevedeva inoltre il mantenimento delle liste bloccate in piccoli collegi dove si sarebbero eletti da 3 a 6 deputati⁴⁴. Il “patto” tra le due forze politiche veniva poi ratificato dall’Assemblea nazionale del Partito Democratico il 20 gennaio con 111 voti a favore, nessun contrario e 34 astenuti⁴⁵. La linea del Segretario del Partito Democratico non era del tutto condivisa all’interno del suo stesso partito, in particolare si criticava il metodo adottato per l’accordo⁴⁶, la mancata previsione del voto di preferenza⁴⁷ e una soglia troppo bassa per l’accesso al

⁴² In particolare, come si evince dai resoconti delle audizioni informali, era richiesta una valutazione sulla legittimità costituzionale di modelli informati al sistema spagnolo da integrarsi con un premio di maggioranza, al sistema della vecchia legge Mattarella, sempre da integrarsi con un premio di maggioranza e al sistema di elezione per l’elezione dei consigli comunali. Le tre proposte sulle quali si concentravano le audizioni, erano quelle presentate dal segretario del Partito Democratico il 9 gennaio 2014 sul proprio sito internet, al quale si rimanda: www.matteorenzi.it/tre-soluzioni-per-la-legge-elettorale.

⁴³ Il premio di maggioranza al primo turno veniva quantificato nel 18% sino al massimo del 55% dei deputati, mentre, nel caso di vittoria al ballottaggio, alla lista o coalizione risultata vincitrice sarebbero stati assegnati il 52% dei seggi.

⁴⁴ E. PATTA, *Renzi vara l’Italicum a doppio turno*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2014, p. 5, dove si sottolineava che i due *leader* riuscivano a trovare un accordo perché Berlusconi cedeva sul doppio turno in cambio delle liste bloccate, lui più congeniali rispetto al sistema con voto di preferenza.

⁴⁵ A seguito del voto in direzione si dimetteva in disaccordo con Renzi, il Presidente del Partito Democratico Cuperlo (A. TROCINO, *Cuperlo si dimette, Renzi non si ferma*, in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2014, p. 2).

⁴⁶ Parte degli esponenti del Partito Democratico criticavano la circostanza che il proprio *leader* cercasse di accordarsi con Berlusconi, poiché ritenevano che quest’ultimo, a causa anche delle condanne penali a suo carico, non fosse l’interlocutore ideale per attuare delle riforme condivise.

⁴⁷ A tal proposito si vedano le parole del deputato PD, Alfredo D’Attorre, che prometteva una «battaglia delle preferenze» (S. DAMA, *La riforma elettorale*, in *Liberio Quotidiano*, 23 gennaio 2014, p.8), e l’intervista allo stesso D’Attorre (E.G. POLIDORI, *“In Aula sarà battaglia. Preferenze, non molliamo”*, in *Nazione – Carlino – Giorno*, 25 gennaio 2014, p. 6), con la quale lo stesso proponeva, come alternativa alle liste bloccate, «la doppia preferenza di genere, oppure i collegi uninominali, oppure ancora le primarie obbligatorie». Sul voto di preferenza anche il Nuovo Centro Destra, gruppo componente della maggioranza di governo, non era concorde, (si veda A. TROCINO, *L’ultima trattativa tra Renzi e Alfano. Il nodo del premio*, in *Corriere della Sera*, 20 gennaio 2014, p. 2, dove si riportano le parole del *leader* Angelino Alfano).

premio di maggioranza⁴⁸.

Dopo l'accordo tra Renzi e Berlusconi riprendevano, al termine delle audizioni degli esperti, i lavori presso la I Commissione, che sarebbero dovuti entrare nel merito: dal 20 gennaio la Commissione Affari Costituzionali iniziava la discussione generale sulla riforma elettorale. Analogamente a quanto era accaduto al Senato, anche alla Camera erano stati presentati più disegni di legge, che, essendo assoggettati ad esame abbinato, avrebbero dovuto confluire nella redazione di un testo unificato ovvero nella scelta di uno dei testi presentati quale testo base sul quale svolgere la fase istruttoria⁴⁹. In realtà, fin dall'inizio della discussione generale, la Commissione si concentrò unicamente sul progetto di riforma elettorale nato dall'accordo politico tra i leader del centro-destra e del centro-sinistra e approvato dalla direzione del Partito Democratico.

Infatti, nella seduta successiva, il Presidente e Relatore Sisto (FI) presentava una proposta di «testo unificato dei progetti di legge in oggetto che sottopone[va] all'attenzione della Commissione ai fini dell'adozione di un testo base»⁵⁰. Il testo proposto dal Relatore era formato da due articoli: l'art. 1 prevedeva le modifiche alle regole relative all'elezione della Camera dei Deputati e l'art. 2 quelle relative all'elezione del Senato. Il testo presentato dal Presidente Sisto, però, non era affatto una unificazione dei testi di legge presentati, ma era più propriamente una ricognizione dell'accordo tra Renzi e Berlusconi. Infatti, il progetto in esame sviluppava diligentemente tutti gli elementi dell'accordo: liste bloccate in collegi piccoli; premio di maggioranza con una soglia al 35% dei voti; eventuale ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate nel caso non fosse scattato il premio al primo turno. Dunque, il testo presentato da Sisto non era affatto un testo unificato derivante dalle proposte di legge presentate, ma era un testo “nuovo”, che più propriamente avrebbe dovuto essere depositato come disegno di legge a sé stante da parte di quei soggetti ai quali la Costituzione affida il potere di proposta legislativa. Infatti, a essere rigorosi, il testo di Sisto, non essendo stato presentato quale nuovo progetto di legge, non avrebbe nemmeno potuto essere scelto come testo base. Infatti, a tal proposito, l'art. 77 del Regolamento della Camera prevede che la

⁴⁸ In particolare Cuperlo criticava il disegno di legge poiché «non garantisce né rappresentanza adeguata né il diritto degli elettori di scegliere i propri eletti» (E. PATTA, *Renzi vara l'Italicum a doppio turno*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2014, p. 5).

⁴⁹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Torino 2003, p. 407.

⁵⁰ XVII Legislatura – Camera dei Deputati – Resoconto Sommario I Commissione permanente, 22 gennaio 2014, cit. p.19. Il testo integrale della proposta del relatore Sisto è allegato al resoconto della seduta stessa.

scelta del testo base avvenga tra i disegni di legge presentati e assegnati alla Commissione⁵¹.

In un secondo momento, nella seduta del 24 gennaio, il Relatore proponeva una versione più aggiornata del testo da lui proposto e, oltre ad alcune specificazioni relative alle diverse soglie di sbarramento per liste e coalizioni, venivano proposte anche le tabelle relative alla suddivisione del territorio nazionale in collegi plurinominali sia per l'elezione della Camera che per quella del Senato. La discussione nel corso della seduta si soffermava in particolare su quest'ultimo aspetto. Le forze politiche erano divise tra l'opportunità di prevedere la suddivisione in collegi del territorio nazionale direttamente nella legge elettorale ovvero di affidarla al Governo tramite una delega. Al termine della discussione il Presidente metteva ai voti il testo da lui stesso presentato e la Commissione deliberava l'adozione del testo come testo base sul quale operare la fase emendativa.

All'adozione di un testo base dovrebbe far seguito, appunto, ai sensi dell'art. 79 del Regolamento della Camera, la fase emendativa. Nella seduta del 28 gennaio, dopo il deposito di 311 proposte emendative – poi diminuite grazie al ritiro da parte dei deputati del Partito Democratico, su “ordine” del segretario Renzi, degli emendamenti in contrasto con l'accordo Renzi-Berlusconi⁵² – sarebbe dovuta iniziare la fase di discussione e votazione dei singoli emendamenti. Tuttavia, la Commissione Affari Costituzionali non discusse né votò mai tali proposte emendative. Il mancato esame degli emendamenti sarebbe stato giustificato ricorrendo all'art. 79 primo comma del Regolamento, il quale prevede che «il procedimento [in Commissione] è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea». In questo caso l'Assemblea aveva fissato, nel calendario dei lavori, la discussione della materia elettorale per

⁵¹ Si vedano a tal proposito le critiche mosse alla procedura adottata dal Presidente Sisto provenienti dal M5S. In particolare, il deputato Toninelli sottolineava come il testo unificato fosse in realtà una proposta di legge nuova, diversa da quelle presentate. Inoltre, si denunciava una ulteriore violazione dell'Art. 77 del Regolamento della Camera, il quale prevede che l'attività di redazione di un testo unificato debba essere svolta dalla Commissione. Nel caso di specie, invece, il testo era stato redatto dal Presidente senza interpellare i componenti della Commissione stessa (XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 22 gennaio 2014, p. 20).

⁵² Come riportato dall'articolo del *Fatto Quotidiano*: *Legge elettorale, Renzi mette in riga il Pd: via gli emendamenti scomodi*, (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/01/27/legge-elettorale-emendamento-Pd-reintroduce-le-preferenze/859099>) il segretario del PD, richiedeva al proprio gruppo in Commissione di ritirare gli emendamenti presentati, che erano 36, volti in particolar modo all'introduzione delle preferenze e del sistema maggioritario. A seguito del ritiro degli emendamenti, le opposizioni, in particolar modo il M5S, richiedevano a Sisto di poter far propri tali emendamenti. La richiesta veniva però respinta in quanto il Presidente riteneva che l'operazione richiesta potesse svolgersi solo qualora gli emendamenti vengano ritirati nella seduta della Commissione, e non, come nel caso in esame, in un momento precedente (Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 28 gennaio 2014).

il 27 gennaio 2014. Tale scelta era dettata dalla volontà della maggioranza di giungere in Aula entro la fine del mese di gennaio, affinché fosse possibile operare il contingentamento dei tempi di discussione per il mese di febbraio. L'art. 79, inoltre, per evitare che la necessità di rispettare il termine per l'esame in Aula comporti la totale esclusione della fase di discussione e votazione degli emendamenti, prevede una «clausola di salvaguardia»⁵³. Essa, infatti, prescrive che per «garantire il rispetto del termine previsto dal comma 1, terzo periodo [il termine per l'approdo in Aula, *ndr*], le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma^[54], almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore». Nel caso di specie tale indicazione regolamentare non veniva rispettata, facendo prevalere in modo assoluto le necessità di economicità procedurale. In dottrina si ritiene, invero, che l'art. 79 non precluda la possibilità di votare il mandato al relatore di riferire in Aula senza la votazione degli emendamenti, poiché il principio sarebbe proprio quello della prevalenza dell'obiettivo di concludere i lavori nei tempi fissati dal Calendario dei lavori⁵⁵. Al di là delle norme regolamentari, si è però sostenuto che, nel caso in questione, trattandosi di materia elettorale, la mancata conclusione dell'esame in Commissione avrebbe provocato una violazione dell'art. 72 della Costituzione. Infatti, la Costituzione, nel prescrivere per la materia elettorale il procedimento legislativo ordinario, sembra richiedere non solo il doppio passaggio Commissione-Aula, ma anche che tali passaggi vengano completati in ogni loro fase⁵⁶.

A seguito della necessità di concludere il lavoro, nella seduta di Commissione del 30 gennaio, veniva votato ed approvato il mandato al relatore al fine di riferire in senso favorevole in Assemblea

⁵³ L'espressione è utilizzata da R. DICKMAN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli 2006, p. 403.

⁵⁴ In riferimento all'espressione «di norma» utilizzata nell'articolo 79 si veda V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, LIPPOLIS, R. MORETTI, (a cura di), *Diritto Parlamentare*, Milano 2011. Secondo l'Autore proprio tale espressione «consente al Presidente di Commissione, in casi di urgenza, ai fini del rispetto dell'obbligo di esaurire l'esame referente nei tempi fissati dal calendario dei lavori della Camera, di passare al voto sul mandato al relatore a riferire all'Assemblea», senza che dunque possa essere riscontrato un obbligo di esame e votazione degli emendamenti (cit. p. 293).

⁵⁵ Vedi nota 54.

⁵⁶ Sul punto si veda G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, il quale sostiene che «dovrebbe escludersi l'ipotesi che esigenze di abbreviazione dei tempi o ragioni collegate all'organizzazione generale dei lavori possano spingersi sino ad incidere sulla funzione stessa della Commissione, ovvero che possano indurre la Commissione interessata a rinunciare ad esaminare (o interrompere l'esame di) un disegno di legge nelle materie previste. Lo snaturamento del lavoro della Commissione (estromessa dal - o limitata nel - proprio potere istruttorio) si rifletterebbe in una violazione diretta dell'art. 72 della Costituzione, che assegna – essa direttamente – una competenza autonoma e distinta rispetto a quella dell'Aula».

sul testo adottato. Anche quest'ultimo passaggio fu molto criticato. In Assemblea, infatti, i deputati della Commissione accusavano il Presidente Sisto di aver fatto votare il mandato al relatore senza che in Commissione vi fosse il numero legale⁵⁷. La mancanza del numero legale era dovuta, stando alle parole dell'on. Invernizzi (Lega Nord), alla circostanza che «è stato fisicamente impedito l'accesso all'Aula e, quindi, [alcuni deputati] non [hanno] potuto prendere parte alla votazione»⁵⁸. Inoltre, al Presidente veniva contestata la circostanza di aver «fatto durare 30 secondi la I Commissione» e di non aver ottemperato alla richiesta dei membri di opposizione – rientrati in Commissione successivamente al voto – di compiere una seconda votazione con la loro presenza⁵⁹. Il Presidente della I Commissione rispondeva alle contestazioni ricordando che la seduta era avvenuta in una situazione in cui, nelle sale adiacenti, i deputati del M5S stavano protestando contro l'operato della Presidenza della Camera, che nel giorno precedente, per la prima volta nella storia del Parlamento italiano aveva adottato la c.d. ghigliottina durante la discussione del decreto IMU-Bankitalia⁶⁰. Il Presidente Sisto riteneva, dunque, di aver correttamente svolto il proprio incarico, confermando che la Commissione aveva deliberato in presenza del numero legale e affermava che non c'è un obbligo di attendere i membri della Commissione che non sono presenti al momento della votazione, e questa, contrariamente a quanto affermato dalle opposizioni (come ultimo motivo di protesta nei confronti di Sisto) non era avvenuta in un orario precedente a quanto fissato dal Calendario.

Nella seduta dell'Aula del 31 gennaio, le forze politiche di minoranza, viste le denunciate irregolarità durante l'ultima seduta della Commissione, richiedevano di rimandare il testo di legge in Commissione, al fine di permettere un nuovo voto per il mandato al relatore. La Presidente della Camera non dava però seguito a tale richiesta, affermando: «ieri si è svolta, comunque, in quest'Aula, la discussione sulle linee generali su quel testo, dopo che il Presidente Sisto ha attestato

⁵⁷ Questa era la critica mossa dal deputato Toninelli, XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 30 gennaio 2014, p. 6. Nello stesso senso anche l'on. Brigantini il quale ricordava come alla seduta «Mancava tutto il gruppo della Lega Nord, mancava tutto il gruppo di Fratelli d'Italia, mancava, perché impedito, il gruppo di SEL e anche altri parlamentari non sono riusciti a entrare, dunque la votazione ha avuto un modo di svolgersi totalmente illegittimo [...]» (XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 30 gennaio 2014, p. 27).

⁵⁸ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 30 gennaio 2014, p. 14.

⁵⁹ Questa era la presa di posizione dell'on. La Russa, XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 30 gennaio 2014, p. 17.

⁶⁰ Per una ricostruzione sull'applicazione della c.d. ghigliottina nel caso di specie se veda S. POLIMERI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *forumcostituzionale.it*.

la regolarità del voto». La Presidente aggiungeva quindi che al più avrebbe messo ai voti una proposta di rinvio in Commissione poiché per la Presidenza della Camera «fa fede quello che il Presidente di Commissione ha stabilito, [ed] egli ha attestato la presenza dei deputati e la regolarità del voto»⁶¹. Come preannunciato, la Presidente della Camera rimetteva alla maggioranza la decisione sulla correttezza del procedimento attuato e metteva ai voti la richiesta di rinvio in Commissione, che veniva respinta con 229 voti di differenza, aprendo così la strada alla fase di discussione in Aula.

5. I lavori in Aula alla Camera e lo stralcio della riforma elettorale per il Senato.

Al termine del descritto breve dibattito, concentrato eminentemente sulle anomalie procedurali dell'*iter* del progetto di legge in Commissione (anomalie prodotte dalla volontà della maggioranza che cercava di far giungere in Aula il progetto di legge, per la fine di gennaio, in modo da permettere il contingentamento dei tempi nel mese di febbraio), la discussione in Assemblea si arrestava sino al mese di marzo. La discussione sulla riforma ricominciava, infatti, solo quando, a seguito delle dimissioni del Governo Letta a questo subentrava il Governo Renzi, particolarmente determinato a portare a termine le riforme istituzionali. Nella seduta della Camera del 4 marzo, si apriva la fase di discussione e votazione degli emendamenti presentati all'art. 1 (che regolava l'elezione per la Camera dei Deputati). Significativi erano gli emendamenti approvati dall'Aula in questo passaggio parlamentare. Essi erano tutti riferibili ad un nuovo accordo extra-parlamentare tra Renzi e Berlusconi⁶². In particolare, le modifiche più incisive riguardavano la soglia per l'accesso al premio (che passava dal 35 al 37%) e l'introduzione di una delega al governo per la determinazione dei collegi plurinominali (che venivano ora determinati nel massimo 120, mentre la precedente versione ne avrebbe prodotti circa 150). Conclusa la fase emendativa veniva posto in votazione il nuovo testo dell'art. 1, che riceveva l'approvazione dell'Assemblea con 323 voti favorevoli, 180 contrari e 4 astenuti.

Successivamente, il relatore Sisto richiedeva all'Assemblea lo stralcio dell'art. 2 del testo di

⁶¹ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 31 gennaio 2014, p. 9.

⁶² Sul punto si veda C. FUSANI, *Verso l'accordo sulla soglia al 37%. Si complica il rebus delle liste bloccate*, in *L'Unità*, 29 gennaio 2014, p. 5.

legge, ai sensi dell'articolo 86, comma 7, del Regolamento⁶³. L'art. 2 del testo di legge era riferito alle norme per l'elezione del Senato della Repubblica e la proposta di stralcio era stata concordata tra Renzi e Berlusconi. Essa veniva giustificata richiamando il progetto di riforma costituzionale in corso di approvazione che prevedeva il superamento del bicameralismo paritario in favore di un Parlamento composto da una sola Camera elettiva, ossia la Camera dei deputati. Oltre a tale giustificazione lo stralcio aveva anche profonde ragioni politiche. Infatti, solo mantenendo per il Senato un sistema elettorale che non garantisse l'emersione di una maggioranza assoluta al termine del voto – il c.d. “*consultellum*”⁶⁴ – vi sarebbe stata la certezza del prosieguo della legislatura per lo meno sino all'approvazione della riforma costituzionale. Infatti, un'eventuale scioglimento delle Camere e un voto anticipato da svolgersi con un sistema che, data la futura composizione del Senato, probabilmente avrebbe richiesto un Governo di larghe intese, non sarebbero stati nell'interesse di Renzi. La proposta di stralcio dell'art. 2 veniva approvata con la conseguenza sostanziale che da tale momento in poi la discussione sulla legge elettorale avrebbe riguardato le sole regole per l'elezione della Camera dei Deputati

Nella seduta del 12 marzo 2014, infine, la riforma elettorale concludeva il proprio primo passaggio parlamentare, con 365 voti favorevoli, 156 contrari e 40 astenuti. A seguito delle varie operazioni emendative e di stralcio dell'art. 2, il testo di legge approvato era formato da tre articoli: l'art. 1 che conteneva la riforma elettorale per la sola Camera dei deputati, l'art. 2 che conteneva alcune norme di adeguamento di nessun rilievo politico e l'art. 3 che conteneva la delega al governo ed i criteri direttivi che questi doveva seguire per la determinazione dei collegi plurinominali.

6. *L'incompleto esame della riforma di legge in Commissione al Senato.*

La discussione del testo di riforma elettorale approvato in prima lettura alla Camera dei

⁶³ L'articolo, infatti, prevede che il Relatore possa formulare all'Assemblea «le proposte, deliberate dalla Commissione, di stralciare parti del progetto di legge, o di rinviare il testo alla Commissione medesima [...]». Nel caso di specie va però osservato come non vi sia stata nessuna richiesta in tal senso da parte della Commissione Affari Costituzionali, ma si è ritenuta sufficiente la circostanza, invocata dal Relatore, che la proposta di stralcio in esame avesse ottenuto parere favorevole del Comitato dei nove, che come noto, è organo chiamato a sostituire la Commissione durante i lavori in Aula.

⁶⁴ Sistema elettorale, risultante dalla sentenza di incostituzionalità della Corte, che prevede una ripartizione di seggi in ragione proporzionale, e soglie di sbarramento, all'interno di ogni singola Regione.

deputati iniziava il proprio iter legislativo alla Commissione Affari Costituzionali del Senato (S.1385) l'8 agosto 2014 con una seduta di mero rinvio: la Presidente si limitava infatti a riferire che alla ripresa dei lavori dopo la sospensione estiva, «in una data da concordare in un prossimo Ufficio di Presidenza, avrà inizio l'esame del disegno di legge n. 1385»⁶⁵. Bisognava però attendere il mese di novembre per ritrovare la materia elettorale in discussione al Senato; infatti, il 12 novembre, la Presidente della I Commissione comunicava che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari non si era realizzato un consenso comune sulla proposta di iscrivere all'ordine del giorno il disegno di legge n. 1385 (disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati). A seguito del mancato accordo, la proposta di inserimento all'ordine del giorno veniva messa in votazione. La Commissione, seppur con un voto non unanime⁶⁶, approvava l'iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge. Nella medesima giornata l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, deliberava di procedere all'audizione di esperti e rappresentanti di istituzioni⁶⁷.

L'improvvisa accelerazione dei lavori al Senato era ancora una volta dovuta ad accordi di natura extraparlamentare. All'inizio del novembre 2014 si svolse infatti un nuovo incontro tra Renzi

⁶⁵ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 8 agosto 2014.

⁶⁶ Si veda a tal proposito la dichiarazione di voto del Senatore Campanella (M5S) orientato alla sospensione dei lavori in attesa dell'approvazione della riforma costituzionale (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 12 novembre 2014).

⁶⁷ La delibera prevedeva l'audizione dei presidenti emeriti della Corte costituzionale Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Gaetano Silvestri e Giuseppe Tesoro, dei giudici emeriti della Corte costituzionale Sabino Cassese e Luigi Mazzella, del ministro dell'interno Angelino Alfano, del prefetto Nadia Minati, direttore centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, nonché del professore Antonio Agosta e dell'avvocato Felice Carlo Besostri. In un secondo momento i gruppi parlamentari indicavano altri esperti da convocare: i professori Paolo Feltrin, Giorgio Floridia, Giovanni Guzzetta, Massimo Luciani, Stefano Passigli, Gaetano Azzariti, Stefano Ceccanti, Ida Nicotra, Gino Scaccia, Sandro Staiano, Lorenzo Spadacini, Giuseppe Calderisi, Paolo Ridola, Massimo Villone, Francesco D'Onofrio, Giovanni Tarli Barbieri, Fulvio Pastore, Beniamino Caravita Di Toritto, Roberto Nania, Augusto Barbera, nonché il vice prefetto Fabrizio Orano, funzionario della Direzione centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Le indagini conoscitive si svolsero presso la I Commissione nelle giornate del 18, 19, 20 e 25 novembre. Per il contenuto degli interventi si rimanda al resoconto stenografico delle sedute della I Commissione e, altresì, alle tracce delle audizioni acquisite dalla Commissione stessa, disponibili all'indirizzo <https://www.senato.it/leg17/1122?indagine=49>, di: G. AZZARITI, *La riforma elettorale*; A. BARBERA, *Appunti di Augusto Barbera per l'Audizione sulla riforma della legge elettorale. Senato della Repubblica 25 novembre 2014*; C. BESOSTRI, *Memoria per Audizione 20 novembre 2014*; G. CALDERISI, *Audizione di Giuseppe Calderisi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema di elezione della Camera dei Deputati*; S. CECCANTI, *Audizione in Senato, 19 novembre 2014*; A. FLORIDIA, *Audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato*; M. LUCIANI, *appunti Per l'audizione innanzi il Senato della Repubblica - I Commissione, Affari costituzionali*; G. SCACCIA, G. LODATO, S. PAJNO, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*; G. SILVESTRI, *Memoria depositata dal prof. Gaetano Silvestri, Presidente emerito della Corte costituzionale, in occasione dell'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sui disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati*.

e Berlusconi diretto a riaprire la trattativa sulla legge elettorale e sulle riforme Costituzionali⁶⁸. Molte erano le modifiche al testo licenziato dalla Camera proposte dal leader del PD, nonché Presidente del Consiglio: il premio al primo turno sarebbe scattato alla soglia del 40% e non del 37%, la soglia di sbarramento per le liste sarebbe passata dal 4,5% al 5%, le liste bloccate sarebbero state sostituite da liste dove solo il capolista sarebbe risultato bloccato. Inoltre, nella nuova formulazione il premio di maggioranza attribuito a seguito del ballottaggio sarebbe stato parificato, quanto a consistenza di seggi, a quello del premio di maggioranza da assegnarsi al primo turno; esso dunque avrebbe assicurato al vincitore del ballottaggio non più il 52% dei seggi ma il 55%⁶⁹. Al termine dell'incontro il Presidente del Consiglio auspicava che la riforma fosse discussa in Aula al Senato prima della fine dell'anno. Le proposte che Renzi aveva formulato all'opposizione di centro-destra suscitavano però critiche nella maggioranza di governo. Infatti, da un lato la minoranza del Partito Democratico riteneva necessaria l'introduzione del voto di preferenza per tutti i candidati affinché non vi fossero deputati eletti con le preferenze e altri "nominati" dalle segreterie dei

⁶⁸ Nel frattempo, il Presidente del Consiglio Renzi, nel luglio del 2014, non si era sottratto all'offerta dei deputati del Movimento 5 Stelle di concordare con loro, anziché con il leader di Forza Italia, il testo della riforma elettorale. La trattativa si svolgeva attraverso due incontri trasmessi in *streaming* (e disponibili al sito web http://www.repubblica.it/politica/2014/07/17/news/riforme_Pd-m5s-91770668/?refresh_ce) e lo scambio di alcuni documenti che prospettavano un'intesa. Inizialmente sembrava esserci un punto di incontro tra le parti circa un sistema con premio di maggioranza alla lista ed eventuale ballottaggio qualora nessuna forza politica avesse raggiunto il 50% dei voti al primo turno e preferenze per tutti i candidati. In un secondo momento però la compagine del M5S ritirava la propria offerta, sancendo così l'abbandono delle trattative (http://www.repubblica.it/politica/2014/07/17/news/riforme_pd-m5s-91770668/).

⁶⁹ V. F. BEL, *Renzi a Berlusconi decidi sulle riforme o patto salterà*, in *La Repubblica*, 6 novembre 2014, p. 2, il quale ricostruisce i retroscena dell'incontro, il sesto, tra il PD, rappresentato in questa occasione dal segretario Renzi, dal vicesegretario Lorenzo Guerini e dal Responsabile nazionale dell'Organizzazione e Coordinatore nazionale della Segreteria Luca Lotti, e FI, rappresentata dal suo Presidente Berlusconi, dallo stretto collaboratore di quest'ultimo Gianni Letta e dall'on. Dennis Verdini. Il testo della nota congiunta Renzi-Berlusconi emessa al termine dell'incontro recita: «L'Italia ha bisogno di un sistema istituzionale che garantisca governabilità, un vincitore certo la sera delle elezioni, il superamento del bicameralismo perfetto, e il rispetto tra forze politiche che si confrontino in modo civile, senza odio di parte. Queste sono le ragioni per cui Partito Democratico e Forza Italia hanno condiviso un percorso difficile, ma significativo, a partire dal 18 gennaio scorso con l'incontro del Nazareno. L'impianto di questo accordo è oggi più solido che mai, rafforzato dalla comune volontà di alzare al 40% la soglia dell'Italicum, e dall'introduzione delle preferenze dopo il capolista bloccato nei 100 collegi. Le differenze registrate sulla soglia minima di ingresso e sulla attribuzione del premio di maggioranza alla lista, anziché alla coalizione, non impediscono di considerare positivo il lavoro fin qui svolto e di concludere i lavori in Aula al Senato dell'Italicum entro il mese di dicembre e della riforma costituzionale entro gennaio 2015. Questa legislatura che dovrà proseguire fino alla scadenza naturale del 2018 costituisce una grande opportunità per modernizzare l'Italia. Anche sui fronti opposti, maggioranza e opposizioni potranno lavorare insieme nell'interesse del Paese e nel rispetto condiviso di tutte le Istituzioni». Il testo è disponibile al sito: www.partitodemocratico.it/doc/273471/su-fronti-opposti-ma-insieme-nellinteresse-del-paese.htm.

partiti⁷⁰, dall'altro il Nuovo Centro Destra muoveva critiche sull'innalzamento della soglia di sbarramento⁷¹. Ma a mettere a rischio il percorso di riforma era soprattutto la volontà del Governo di modificare la legge elettorale vietando alle forze politiche la possibilità di formare coalizioni. Questa ultima innovazione rischiava di mettere in crisi lo stesso rapporto con il leader di Forza Italia Berlusconi, che non sembrava gradire tale soluzione legislativa, perché, se fossero state escluse le coalizioni «non avrebbe più [avuto] la possibilità di costringere i pezzi sparsi del centrodestra ad allearsi»⁷². Sebbene l'accordo tra i due leader non fosse senza distinguo, obiezioni e riserve, a seguito di un nuovo incontro avvenuto il 18 novembre, il leader di Forza Italia Berlusconi garantiva il voto favorevole del proprio gruppo sulla legge elettorale, affinché la discussione parlamentare potesse continuare, riservandosi però di decidere solo in un secondo momento le questioni relative alle soglie di sbarramento e all'attribuzione del premio di maggioranza esclusivamente alle liste singole⁷³. Nello stesso momento anche lo strappo con il Nuovo Centro Destra sembrava ricucito: il Presidente del Consiglio prometteva infatti di abbassare la soglia di sbarramento per le liste dal 5 al 3%⁷⁴. Inoltre dall'ultimo incontro tra Renzi e Berlusconi trapelava la volontà congiunta di proseguire la legislatura sino alla scadenza naturale fissata al 2018⁷⁵. Se questa era la situazione politica prima dell'inizio della ripresa dei lavori parlamentari sulla legge elettorale, sembrava essere pacifico che il Senato avrebbe modificato il testo licenziato dalla Camera.

Le nuove direttive venivano prontamente trasposte nei lavori della Commissione Affari Costituzionali dalla Presidente Finocchiaro. Infatti, fin dalla relazione della Presidente sul testo approvato dalla Camera, essa proponeva modifiche che risultavano essere nuovamente una mera

⁷⁰ Si vedano le parole dell'onorevole ed ex segretario Bersani: «I deputati devono essere scelti dai cittadini, su questo non intendo desistere» (D. MARTIRANO, *Rispunta il listino bloccato: 30% nominati*, in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2014, p. 11).

⁷¹ Si veda l'intervista al deputato di NCD Cicchitto in A. LA MATTINA, *Cicchitto (Ncd): "Votiamo solo sbarramenti sotto il 5% oppure salta il governo"*, in *La Stampa*, 10 novembre 2014, p.3, il quale avvisava che la soglia di sbarramento «dovrà essere nettamente sotto il 5% [...]».

⁷² A. LA MATTINA, *Berlusconi apre a Renzi*, in *La Stampa*, 8 novembre 2014, p.1. Contrario all'abolizione della possibilità di coalizioni al fine di ottenere il premio era anche il Ministro Lupi: «Lo sbarramento al 5% e un premio alla lista è inaccettabile perché va contro qualsiasi principio di democrazia» (C. FERULLI, *Si tratta sull'Italicum. Renzi apre a Berlusconi*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 9 novembre 2014, p.4).

⁷³ B. FIAMMERI, *Forza Italia garantisce il voto finale*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 novembre 2014, p. 10.

⁷⁴ D. MARTIRANO, *Il premier con Alfano: soglie al 3%, e c'è un fronte anti urne anticipate*, in *Corriere della Sera*, 19 novembre 2014, p. 9.

⁷⁵ A. TROCINO, *Renzi e Berlusconi: il patto è solido. Ma è stallo su liste e sbarramenti*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 2014, p.10.

ricognizione dell'accordo tra i due *leader* Renzi e Berlusconi⁷⁶.

Quanto al prosieguo dei lavori parlamentari, una volta esaurite le audizioni degli esperti in materia elettorale, il 2 dicembre iniziava la discussione generale sul testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento. Al termine della discussione generale si riproponeva la procedura introdotta per la prima volta circa un anno e mezzo prima dalla Commissione stessa: venivano infatti presentati ordini del giorno volti a dettare principi che la Commissione si impegnava ad adottare nell'esame del testo di riforma elettorale. L'utilizzo dell'ordine del giorno quale strumento volto a dettare linee guida, tuttavia, se poteva trovare una propria *ratio* nel momento della stesura del testo base, sembra invece criticabile in un contesto nel quale la Commissione aveva già il testo da cui partire (quello approvato in prima lettura alla Camera, al quale era stato congiunto il p.d.l. S. 1449)⁷⁷.

Nella seduta del 9 dicembre veniva posto in votazione il primo O.d.G (a firma dei Senatori della Lega Nord Calderoli e Bisinella). Secondo una prima versione, l'Ordine del Giorno dei deputati leghisti⁷⁸ impegnava la Commissione all'adozione di un testo di legge che, oltre ad essere orientato su premio di maggioranza e doppio turno di lista, posticipasse – ed è la sostanziale novità – l'entrata in vigore della legge elettorale al momento dell'approvazione di una riforma costituzionale del bicameralismo paritario (chiaro il riferimento al progetto di revisione costituzionale in corso d'esame presso le Camere). Questa previsione veniva però stralciata dall'Ordine del Giorno, che veniva poi messo in votazione ed approvato. Anche se non era stata messa ai voti, essa trovava comunque grande condivisione politica, sia in seno alla Commissione, sia nella maggioranza, tra le cui file, da qualche tempo, si proponeva di fissare la data di entrata in

⁷⁶ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 18 novembre 2014. La Senatrice Finocchiaro proponeva anche una modifica del sistema di trasposizione dei seggi dal livello nazionale ai singoli collegi, in modo da evitare, o comunque minimizzare, il c.d. “effetto flipper”, espressione con la quale nel gergo politico si alludeva alle caratteristiche del meccanismo di trasposizione prescelto, in base al quale i voti espressi dagli elettori in un determinato collegio non producono seggi in quello stesso collegio ma contribuiscono all'elezione di deputati in collegi diversi. Valutano che la distribuzione “casuale” di seggi non garantisce agli elettori la conoscibilità dei candidati L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, e F. BILANCIA, “*Ri-porcellum*” e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it* n. 3/2013.

⁷⁷ A proposito dell'abbinamento di altri disegni di legge, la Presidente Finocchiaro precisava che «è stata prevista esclusivamente la trattazione congiunta del disegno di legge n. 1449 a prima firma dei senatori Bruno e Paolo Romani, in quanto, al pari del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, esso riguarda esclusivamente il sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, mentre tutti gli altri disegni di legge riguardano anche il sistema elettorale per l'elezione del Senato». Con ciò si escludeva di fatto che nella discussione sulla riforma elettorale potesse rientrare anche il sistema elettorale per l'elezione del Senato (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 18 novembre 2014).

⁷⁸ Il testo completo dell'Ordine del Giorno, è in allegato al resoconto di seduta: XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 9 dicembre 2014.

vigore della nuova legge elettorale al 1° gennaio 2016⁷⁹. L'elemento dibattuto non era dunque tanto il differimento in sé dell'applicabilità della normativa, ma il momento conclusivo di tale differimento. Infatti, se, in linea con quanto auspicato dal Senatore Calderoli, si voleva che la legge elettorale venisse applicata solo qualora il Senato non fosse più stato elettivo, vi era chi, in particolare nel Governo, propendeva per far decorrere l'applicabilità della nuova disciplina da una data fissa piuttosto che da un evento incerto sia nell'*an* che nel *quando*, quale l'approvazione della riforma costituzionale⁸⁰. La proposta iniziale del Senatore Calderoli trovava spazio in un altro Ordine del Giorno (n.2), a firma del Senatore stesso, col quale, in sostituzione del vincolo tra riforma costituzionale ed entrata in vigore della legge elettorale, si proponeva che l'entrata in vigore della legge fosse fissata «nella primavera del 2016». Detto ordine del giorno veniva votato e respinto dalla Commissione nella seduta del 16 dicembre. Nella medesima seduta veniva posto in votazione e respinto anche l'Ordine del Giorno n.3 (De Petris e altri), volto invece a rifinire la normativa risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità del c.d. "*porcellum*", normativa che doveva «conservare la propria efficacia sino alla data di entrata in vigore delle disposizioni di revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione»⁸¹. Conclusa la fase preliminare sugli ordini del giorno si passava poi alla fase emendativa. Gli emendamenti presentati in Commissione erano 17000⁸², anticipati da due emendamenti depositati dalla Relatrice Finocchiaro che introducevano sostanzialmente le modifiche concordate tra Renzi e Berlusconi⁸³.

⁷⁹ A. BUZZANCA "L'*Italicum* in vigore da Gennaio 2016". *La proposta di Renzi per convincere Berlusconi*, in *la Repubblica*, 3 dicembre 2014, p.8, dove vengono riportate le parole del *premier* Renzi il quale lanciava l'idea di «una clausola di salvaguardia che fa entrare la legge elettorale in vigore il 1° gennaio 2016».

⁸⁰ In particolare il Ministro Boschi riferiva che sarebbe stato «ragionevole prevedere un'entrata in vigore dell'*Italicum* in data certa» (D. MARTIRANO, *Italicum, blindati 100 capilista. Il voto sulla clausola Calderoli*, in *Corriere della Sera*, 9 dicembre 2014, p. 12).

⁸¹ Il testo completo degli Ordini del Giorno Calderoli e altri, e De Petris e altri, sono in allegato al resoconto di seduta: XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 15 dicembre 2014.

⁸² Di cui 10.500 a firma della sola Lega Nord, come riportato dall'articolo del *Fatto Quotidiano*, *La battaglia di emendamenti di Calderoli e Dem*, 11 dicembre 2014, p.2.

⁸³ Gli emendamenti che recepivano l'accordo erano: l'emendamento all'art. 1 n. 1.5000 con il quale veniva eliminata la possibilità di coalizioni tra liste, aumentata la soglia per accedere al premio al primo turno al 40% dei voti, parificati i premi di maggioranza tra primo e secondo turno (340 seggi), introdotto il sistema di liste formate di capilista bloccati in ogni collegio ed il voto di preferenza per gli altri candidati, abbassata la soglia di sbarramento al 3%, introdotte misure di parità di genere, imponendo alle liste di presentare i candidati in ogni collegio alternati per genere e dando la facoltà agli elettori di esprimere due preferenze purché la seconda sia in favore di un candidato di sesso diverso dal candidato preferito con il primo voto. Il secondo emendamento, riferito all'art. 3, era volto a modificare i collegi plurinominali, che passavano da un numero variabile non superiore a 120 a un numero fisso di 100. Il testo completo dei due emendamenti, a firma della Presidente e Relatrice Finocchiaro, è contenuto in allegato al resoconto di

Nonostante l'elevato numero di emendamenti, l'esame degli stessi si concludeva in una sola seduta. Infatti, a seguito dell'integrazione del calendario dei lavori dell'Assemblea (vedi *infra*), i lavori sul testo di legge passavano direttamente all'Aula, senza neppure il voto per il mandato al Relatore⁸⁴.

7. *La discussione in Aula al Senato e la singolare modalità di riduzione degli emendamenti.*

La fissazione della discussione sulla legge elettorale presso l'Assemblea del Senato veniva decisa dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che il 19 dicembre approvava l'integrazione, ai sensi dell'art. 53 del Regolamento, del programma dei lavori dell'Assemblea per il trimestre ottobre - novembre - dicembre. Di conseguenza la Conferenza dei Capigruppo modificava altresì il Calendario dei lavori, inserendo nell'ordine del giorno dell'Aula di quella stessa giornata la discussione sulla la legge elettorale e prevedendo altresì la ripresa dei lavori l'8 gennaio dopo la pausa natalizia. Il Calendario dei lavori, come riferiva il Presidente Grasso, non essendo stato approvato all'unanimità⁸⁵ doveva essere discusso e approvato dall'Assemblea stessa. Le minoranze, nelle dichiarazioni rese prima del voto, chiedevano che la materia elettorale non venisse posta all'ordine del giorno dell'Assemblea al fine di consentire alla Commissione di passare alla fase di votazione degli emendamenti, che già erano stati discussi, o per lo meno di dare il tempo alla Commissione di votare il mandato al Relatore⁸⁶. Le varie proposte di modifica del calendario, volte a posticipare l'incardinamento della legge elettorale, venivano così messe ai voti e respinte dall'Assemblea. La tempistica adottata dalla Capigruppo e confermata dall'Aula dimostra che la velocità imposta all'*iter* non era dettata dalla necessità di una celere approvazione della legge, ma serviva esclusivamente all'obiettivo di non far discutere e votare gli emendamenti dalla Commissione. Infatti, una volta sancito il passaggio in Aula, si sospendevano i lavori per la pausa

seduta: XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto sommario I Commissione permanente, 9 dicembre 2014.

⁸⁴ Il passaggio di un progetto di legge dalla Commissione all'Aula senza che sia stato votato il mandato al relatore non è un'eventualità del tutto estranea alla prassi parlamentare. In particolare, nelle Commissioni permanenti del Senato «essendo esclusa [a differenza della Camera] l'applicazione del contingentamento dei tempi [...], è piuttosto frequente che la Commissione non concluda neppure formalmente l'esame del progetto di legge e che si vada in aula, come si dice in gergo, senza relatore». L'effetto di non votare il mandato al relatore è quello di produrre in Assemblea il testo originale del progetto di legge, «annullando così tutto il lavoro svolto fino a quel punto [dalla Commissione]». (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013, p.181). Tale effetto ovviamente non si era concretato nel caso di specie, per la semplice circostanza che la Commissione non aveva posto in votazione nessuna modifica al testo originario approvato dalla Camera dei deputati.

⁸⁵ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 19 dicembre 2014.

⁸⁶ Era questa la posizione espressa dal Senatore Calderoli durante l'intervento in Aula sull'ordine dei lavori (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 19 dicembre 2014).

natalizia. A seguito della decisione da parte del Senato, la Presidente Finocchiaro svolgeva la relazione e ripercorrendo i lavori svolti dalla Commissione ricordava come l'unico atto approvato durante la discussione fosse l'Ordine del Giorno Calderoli⁸⁷.

Dalla seduta successiva, del 7 gennaio 2015, incominciava l'*iter* vero e proprio in Assemblea. In tale seduta venivano votate congiuntamente (ex art. 93 del Regolamento del Senato)⁸⁸ le due questioni pregiudiziali proposte, a firma una del M5S ed l'altra di SEL, nelle quali si denunciava che la legge elettorale, così come approvata dalla Camera, era in contrasto con la Costituzione, anche alla luce della sentenza n. 1/2014. La questione pregiudiziale avanzata dal Movimento 5 Stelle denunciava altresì la violazione dell'art. 72 comma 4 della Costituzione, evidenziando come il passaggio parlamentare si fosse caratterizzato per la «totale assenza dell'esame del provvedimento in sede referente»⁸⁹. Le due questioni venivano respinte dall'Assemblea, e con esse anche le due questioni sospensive proposte. Con la conclusione della fase incidentale si passava quindi alla discussione generale e successivamente alla fase emendativa.

Nella seduta del 20 gennaio 2015 iniziava la discussione sugli emendamenti, a partire da quelli che introducevano nel testo di legge disposizioni da premettere all'art. 1. Tra questi, veniva approvato dal Senato l'emendamento n. 01.103, c.d. emendamento Esposito, che comportava una sopravvenuta decadenza per incompatibilità di ben 35000 emendamenti e subemendamenti⁹⁰. L'emendamento in esame veniva ribattezzato giornalmisticamente "super-canguro"⁹¹. Grazie ad esso all'art. 1 della legge veniva premessa una disposizione che indicava i caratteri distintivi della legge elettorale specificati negli articoli successivi. Come osservato dalla dottrina, tale tipologia di

⁸⁷ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 19 dicembre 2014.

⁸⁸ L'art 93 comma 5 del Regolamento richiede che «Sulla questione pregiudiziale, anche se sollevata con più proposte diversamente motivate, si effettua un'unica votazione, che ha luogo per alzata di mano».

⁸⁹ Il testo completo delle due questioni pregiudiziali è contenuto in allegato al resoconto di seduta: XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 7 gennaio 2015

⁹⁰ Il numero di emendamenti preclusi veniva precisato dal Senatore Calderoli, che presiedeva l'Aula, il quale a seguito dell'approvazione dell'emendamento sospendeva la seduta per permettere ai gruppi parlamentari di valutarne le conseguenze sull'*iter* legislativo.

⁹¹ Nonostante nella terminologia politica e giornalistica l'emendamento in questione venisse additato come "super-canguro", esso non presentava elementi in comune con la c.d. regola del canguro, introdotta in via di prassi dal Senato. Quest'ultima infatti, in analogia con l'art. 85, comma 8 del Regolamento della Camera, al fine di combattere l'ostruzionismo prevede, come tecnica organizzativa dei lavori, la possibilità che il Presidente, derogando al sistema ordinario, possa porre in votazione l'emendamento «che più si allontana al testo originario, e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri». Come osservato in dottrina (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, p. 242), questa tecnica di organizzazione dei lavori permette al Presidente, «una volta che l'Assemblea abbia rigettato l'emendamento più "lontano" dal testo, [...] di "saltare" in avanti ed avvicinarsi progressivamente ad esso fino a quando uno degli emendamenti intermedi venisse eventualmente approvato».

emendamenti, benché rara, non è del tutto estranea alla prassi parlamentare⁹², con la differenza che nelle precedenti esperienze tali emendamenti non avevano una propria portata precettiva⁹³ ma indicavano «le finalità della legge e i principi generali cui il Legislatore s’ispira»⁹⁴.

Ai sensi della regola generale prevista nel Regolamento del Senato sull’ordine di voto, gli emendamenti volti ad inserire un articolo c.d. “premissivo” al testo di legge in discussione sono posti in votazione «precedentemente ad esso»⁹⁵, con la conseguenza che, nel caso di approvazione, risultano essere preclusi tutti gli emendamenti contrari a quanto stabilito da essi.

Oltre all’enorme portata preclusiva, l’emendamento approvato, introducendo un nuovo articolo contenente disposizioni relative a questioni disciplinate dagli articoli successivi senza però apportare modifiche a questi, comportava che al momento dell’approvazione dell’emendamento vi erano nel testo di legge norme contrastanti tra loro⁹⁶. Questo si verificava poiché, come è stato osservato, l’emendamento non produceva nessuna preclusione nei confronti degli articoli «divenuti antinomici per effetto della votazione dell’emendamento “omnia”»⁹⁷. Infatti, poiché l’emendamento Esposito non aveva abrogato/modificato le disposizioni ad esso contrastanti di cui all’art. 1 e 3 del testo di legge, il Senato ha dovuto votare le singole modifiche a tali articoli, con il rischio, come evidenziato dal Presidente di turno (Calderoli), che, se gli emendamenti riferiti a questioni approvate con l’emendamento fossero stati bocciati dall’Assemblea, il testo di legge sarebbe “esploso”. Più propriamente, in dottrina si è sostenuto che, qualora fosse stato respinto un emendamento con il quale si adeguavano gli articoli successivi alle disposizioni introdotte

⁹² G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell’Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2015.

⁹³ Esprimono però dubbi sulla reale portata precettiva dell’emendamento Esposito: M. VILLONE, *Autodistruzione delle democrazie*, in *Il Manifesto*, 28 gennaio 2015, p. 6, il quale sostiene che detto emendamento «doveva essere dichiarato inammissibile, in quanto privo di reale portata modificativa»; M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p.4, il quale sostiene che l’emendamento in questione «non era un emendamento in quanto non modificava nessun articolo né aveva natura precettiva e quindi avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile».

⁹⁴ A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto “bloccato” sulla proposta di legge*, in *Osservatorio AIC*, Marzo 2013, p.9.

⁹⁵ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, p.237 cit.

⁹⁶ Solo un esempio, nel caso di specie vi erano contemporaneamente due soglie di accesso al premio, il 37% stabilito nell’art. 1 licenziato dalla Camera, ed il 40% nell’art. 01 introdotto con l’emendamento Esposito. Come messo in luce da L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2015, nel caso in esame erano stati presentati anche altri emendamenti permissivi, per esempio l’emendamento Gotor (respinto dall’Aula), ma a differenza dell’emendamento Esposito erano contemporaneamente abrogativi/modificativi degli articoli successivi.

⁹⁷ A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto “bloccato” sulla proposta di legge*, in *Osservatorio AIC*, Marzo 2013, cit. p. 14.

dall'emendamento Esposito, il Presidente avrebbe dovuto rimandare in Commissione il singolo articolo o l'intero testo⁹⁸.

Certo è che l'utilizzo di tale strumento ha semplificato notevolmente il dibattito parlamentare sulla legge elettorale, perché ha precluso la discussione e la votazione su emendamenti che introducevano modifiche alla legge che non erano stati discussi nemmeno in sede referente dalla Commissione, così sterilizzando di fatto ogni dibattito nel merito della riforma⁹⁹.

Come si può immaginare, l'*iter* che aveva portato all'approvazione dell'emendamento Esposito non era stato privo di critiche in Assemblea. Vi era infatti chi sosteneva che in realtà l'emendamento fosse da qualificarsi come ordine nel giorno perché conteneva «un'elencazione di principi»¹⁰⁰, chi riteneva l'emendamento inammissibile perché privo di portata precettiva¹⁰¹, chi comunque sosteneva l'inammissibilità di un emendamento che «soffoca la discussione parlamentare»¹⁰², ed infine chi accusava che l'emendamento fosse addirittura stato presentato oltre il termine fissato per il deposito¹⁰³. Alle critiche d'inammissibilità proposte dalle minoranze la vice-Presidente Fedeli, che presiedeva l'Aula¹⁰⁴, rispondeva affermando che «il contenuto precettivo del richiamato emendamento [sarebbe consistito nello stabilire] alcune finalità generali, nel caso di specie in materia elettorale, che definiscono un quadro di insieme e una disciplina di per sé coerenti,

⁹⁸ Si veda L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?* in *Osservatorio AIC*, marzo 2015, p. 13, il quale però sostiene che se si fosse creata questa situazione sarebbe stato più opportuno «limitarsi a sospendere l'iter del provvedimento, rinviandone il seguito dell'esame a data futura e incerta».

⁹⁹ In tal senso si veda G. AZZARITI, *Se il Parlamento diventa una bisca*, in *Il Manifesto*, 22 gennaio 2015, p. 1, il quale sostiene che «l'emendamento Esposito ribalta la *ratio* della disposizione costituzionale (art. 72) e impone anzitutto una sorta di "votazione finale" per poi obbligare i nostri parlamentari ad adeguarsi nelle successive votazioni articolo per articolo».

¹⁰⁰ Si esprimeva così la senatrice De Petris (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015, p. 20). Nello stesso senso si esprimeva il prof. Villone (M. VILLONE, *Autodistruzione della democrazia*, in *Il Manifesto*, 28 gennaio 2015, p. 6), il quale riteneva che l'emendamento fosse privo di una «reale portata modificativa».

¹⁰¹ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015, p. 27, questa era la posizione del senatore Lo Moro che evidenziava in tal senso una violazione dell'art. 100 comma 8 del Regolamento

¹⁰² Queste le parole della senatrice Bonfrisco (FI); nello stesso senso il collega Campanella (M5S) sottolineava come «la tendenza è quella di definire un disegno al di fuori delle Aule e attenersi a quello, senza tenere conto delle istanze, dei ragionamenti e delle considerazioni; senza tenere conto, sostanzialmente, del Parlamento, che a questo punto diventa esclusivamente un organo di ratifica» (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015, p. 27).

¹⁰³ L'accusa era mossa dai senatori della Lega Nord Calderoli e Candiani, ai quali rispondeva il Senatore Esposito assicurando di aver depositato l'emendamento prima della scadenza (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015, p. 31).

¹⁰⁴ Si ricordi, infatti, che il Presidente del Senato Grasso nel momento della discussione in Aula del progetto di legge in materia elettorale, non poteva esercitare la propria funzione, poiché ricopriva il ruolo di supplente del Capo dello Stato a seguito delle dimissioni di Giorgio Napolitano dal suo secondo mandato presidenziale.

modificando in parte il testo approvato dalla Camera dei deputati. Tale intervento si inquadra tra le possibili tecniche normative comuni in modo del tutto analogo, o simile, ad innumerevoli esempi rinvenibili nella legislazione ordinaria [...]. Pertanto, tale contenuto non pregiudica successive votazioni attuative ed integrative delle finalità e definizioni sopra richiamate. Di conseguenza, da un eventuale accoglimento dell'emendamento risulterebbero preclusi esclusivamente subemendamenti ed emendamenti in contrasto diretto con le stesse linee fondamentali ivi introdotte. Viceversa, laddove l'emendamento fosse respinto, non risulterebbe alcun effetto preclusivo sulle successive votazioni»¹⁰⁵.

Un'ulteriore proposta veniva avanzata dal Senatore Calderoli, che suggeriva alla Presidente di ammettere subemendamenti all'emendamento Esposito ai sensi dell'art. 100 comma 5 del Regolamento del Senato, in base al quale «nel corso della seduta è ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti soltanto quando siano sottoscritti da otto Senatori e si riferiscano ad altri emendamenti presentati o siano in correlazione con emendamenti già approvati dall'Assemblea. Il Presidente può tuttavia consentire, quando se ne manifesti l'opportunità, la presentazione di emendamenti al di fuori dei casi anzidetti»¹⁰⁶. La Presidente Fedeli rispondeva al Senatore Calderoli che «il comma 5 dell'articolo 100 del Regolamento, sulla possibilità di presentare subemendamenti in Aula [...] è disapplicato da almeno quattro legislature, ma ciò non toglie che ci sia. Volevo solo ricordarlo: ciò non toglie che ci sia, ma è disapplicato da quattro legislature»¹⁰⁷. Proprio in considerazione di tale richiesta la Presidente rimetteva la richiesta del Senatore Calderoli all'Assemblea, che si esprimeva in senso contrario, aprendo così la strada alle dichiarazioni di voto sull'emendamento Esposito.

Nella seduta successiva, il 21 gennaio, il suddetto emendamento veniva messo ai voti, ma prima della votazione veniva richiesto, da parte del Senatore Candiani (Lega Nord), di porre in votazione l'emendamento per parti separate affinché «si po[tesse] dare [...] al Senato la dignità

¹⁰⁵ Presidente Fedeli, XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015 p. 34.

¹⁰⁶ Il Senatore Calderoli, forte della propria idea, proponeva altresì alla Presidente di ammettere la proposizione di subemendamenti all'emendamento Esposito in cambio del ritiro dei 44000 emendamenti da lui presentati per la discussione in Aula (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015, p.35). Nello stesso senso si erano espressi gli esponenti di SEL (De Petris) e M5S (Crimi) nel corso della stessa seduta. Critico verso le opposizioni per non aver subemendato l'emendamento Esposito nel momento della presentazione è G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2015, p. 6.

¹⁰⁷ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 20 Gennaio 2015.

della scelta»¹⁰⁸. L'Assemblea chiamata a votare sulla richiesta, la respingeva. Dopo questo voto l'emendamento 01.103 veniva approvato dall'Aula con 175 voti favorevoli, 110 contrari e 2 astenuti, con l'effetto di rendere «cristallizzato l'impianto»¹⁰⁹ della legge elettorale.

Il timore di trovare nel testo antinomie tali da doverlo riportare in Commissione di fatto non aveva riscontro, poiché nelle sedute successive il Senato approvava tutti gli emendamenti agli art. 1 e 3 nelle parti coincidenti con le modifiche sostanziali apportate dall'emendamento Esposito. Peraltro è da notare che la terminologia degli articoli votati non coincide perfettamente con quella dell'emendamento Esposito, il che potrebbe portare, come notato dal Comitato per la Legislazione della Camera, a problematiche interpretative¹¹⁰. Oltre alle modifiche derivanti dall'accordo Renzi-Berlusconi il Senato apportava altre innovazioni rispetto al testo licenziato dalla Camera. In particolare, venivano introdotte norme sulle modalità di elezione della Camera dei Deputati per i cittadini italiani temporaneamente residenti all'estero, veniva modificato il meccanismo di distribuzione dei seggi nei collegi plurinominali e veniva introdotto un ambiguo obbligo di deposito degli statuti dei partiti e gruppi politici quale requisito per poter presentare le liste¹¹¹. Prima della votazione finale sugli articoli e sul testo finale, è da rilevare un ulteriore passaggio critico nella fase di coordinamento formale del testo di legge. Infatti si sosteneva, a ragione, che attraverso il coordinamento formale, proposto dalla relatrice Finocchiaro, venivano inserite modifiche sostanziali. Nel testo del coordinamento si faceva in particolare riferimento a modifiche all'art 68 del TU per le elezioni che non erano state votate dall'Assemblea. Questo rinfocolava le critiche delle minoranze, le quali sostenevano che la maggioranza utilizzava il coordinamento come se fosse un maxiemendamento con cui modificare parti di legge non votate dal Parlamento¹¹². Proprio perché con il coordinamento "formale" si stava riscrivendo parte della legge in vigore senza che fosse stata modificata dal Senato, ai sensi dell'art. 103 comma 2 del Regolamento alcuni Senatori

¹⁰⁸ XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 21 Gennaio 2015

¹⁰⁹ A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto "bloccato" sulla proposta di legge*, in *Osservatorio AIC*, Marzo 2013, cit. p. 9.

¹¹⁰ Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, Dossier n° 79 – Elementi di valutazione sulla qualità del testo, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati A. C. 3 e abb., 22 aprile 2015.

¹¹¹ Per un'analisi sull'obbligo di deposito degli Statuti si rimanda a G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *federalismi.it*, 15 luglio 2015.

¹¹² Si riportano qui le puntuali considerazioni del Senatore Calderoli: «Con il coordinamento possiamo togliere, aggiungere e addirittura novellare un testo che abbiamo approvato, ma l'articolo 68 del testo unico in materia elettorale non l'abbiamo toccato con la legge» (XVII Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 27 Gennaio 2015).

(Calderoli, Crimi, De Petris) chiedevano di rinviare il testo alla Commissione per presentare opportune proposte di coordinamento. Su tale richiesta si esprimeva l’Aula con parere contrario. Ma, come veniva fatto notare dal Senatore Cioffi (M5S), la Presidente (Valeria Fedeli) avrebbe dovuto applicare il comma 3 dell’art. 103 dove si stabilisce che «quando nel testo del disegno di legge siano stati introdotti molteplici emendamenti, la votazione finale è differita alla seduta successiva, per consentire alla Commissione ed al Governo di presentare le proposte di [coordinamento]; tuttavia, in casi di particolare urgenza, il Presidente, apprezzate le circostanze, ha facoltà di rinviare la votazione stessa ad una successiva fase della medesima seduta». Nel caso di specie sembrava infatti che le modifiche apportate al testo fossero notevoli e necessitassero di una fase di studio maggiore ai fini del coordinamento, sicché doveva essere direttamente la Presidenza a rimandare il testo in Commissione. La proposta di coordinamento della Senatrice Finocchiaro, dopo alcune modifiche suggerite dalla Presidente (che comunque lasciavano intatte le variazioni riferite all’art. 68), veniva posta in votazione e approvata dall’Assemblea. A seguito del coordinamento si passava quindi alla votazione finale, e il nuovo “*Italicum*” veniva approvato con 184 voti favorevoli, 66 contrari e 2 astenuti. Con l’approvazione da parte dell’Aula la legge elettorale aveva superato lo scoglio più difficile: al Senato infatti la maggioranza di Governo era esigua, ed i voti garantiti da Forza Italia erano necessari per l’approvazione della legge, anche per la sempre più evidente frattura all’interno del PD, che aveva portato anche in questa occasione 26 senatori a non partecipare al voto finale¹¹³.

8. *La seconda lettura in Commissione alla Camera e la sostituzione di 10 deputati di maggioranza dissenzienti.*

A seguito dell’approvazione con modifiche da parte del Senato del testo di legge in materia elettorale per l’elezione della Camera dei Deputati, questo ritornava a Montecitorio dove la Commissione Affari Costituzionali iniziava i propri lavori l’8 aprile 2015. Dopo una prima fase di discussione generale, la Commissione deliberava, per le giornate del 15 e 16 aprile, un ciclo di

¹¹³ Come riportato da B. FIAMMERI, *Si del Senato all’Italicum. Bagarre in Aula*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2015, p.5, il quale sottolinea che anche 12 senatori appartenenti a Forza Italia non avevano partecipato al voto in contrasto con il proprio gruppo che era invece determinato a dar seguito al patto da Renzi e Berlusconi.

audizioni di esperti al fine di avere una valutazione sul testo così come approvato dal Senato¹¹⁴.

Il contesto politico, nel momento del passaggio alla Camera, era sostanzialmente mutato rispetto a quello in cui era stata approvata la legge elettorale in Senato. Infatti, a seguito dell'elezione di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica, avvenuta il 31 gennaio al quarto scrutinio con i soli voti della maggioranza, si era "rotto" l'accordo sulle riforme tra il Partito Democratico e Forza Italia. Quest'ultimo, pertanto, decideva di interrompere la sua collaborazione con il Partito Democratico anche con riferimento alla legge elettorale¹¹⁵. La maggioranza che sosteneva il Governo, oltre a non avere più l'appoggio nel centro-destra, doveva fronteggiare anche le insoddisfazioni della minoranza interna al Partito Democratico, che chiedeva di modificare il progetto di legge, in particolare con riferimento al meccanismo che in ogni collegio nel quale una lista avesse ottenuto almeno un seggio garantiva l'elezione del capolista, limitando l'operatività delle preferenze ai soli seggi ulteriori (il c.d. meccanismo del capolista bloccato)¹¹⁶. La discussione all'interno del Partito Democratico veniva parzialmente risolta nella notte tra il 15 e il 16 aprile, quando l'Assemblea dei deputati del PD, su richiesta del segretario¹¹⁷, approvava la linea volta a

¹¹⁴ Le audizioni degli esperti si tenevano nelle giornate del 14 e 15 aprile 2015 e vedevano la partecipazione dei professori: Massimo Luciani, Roberto D'Alimonte, Ida Nicotra, Roberto Zaccaria, Augusto Barbera, Francesco Saverio Marini, Vincenzo Tondi Della Mura, Lara Trucco, Massimo Villone, Giovanni Guzzetta, Carlo Fusaro, Tommaso Frosini, Lorenzo Spadacini. Inoltre partecipavano gli esperti della materia: Felice Carlo Besostri, Giuseppe Calderisi, Anna Falcone e Francesco Storace. Per il contenuto degli interventi si rimanda ai resoconti stenografici delle relative sedute, disponibili all'indirizzo: http://www.camera.it/leg17/1101?shadow_organoparlamentare=2075&id_commissione=01, ed altresì ai contributi resi pubblici dagli autori: A. BARBERA, *Traccia per l'Audizione della legge elettorale, Camera dei deputati 13 aprile 2015*, in *forumcostituzionale.it*; T. E. FROSINI, *Rappresentanza + governabilità = Italicum*, in *confrontocostituzionali.eu*; C. FUSARO, *Memoria per l'audizione del 15 aprile 2015 in materia di legge elettorale presso la Commissione affari costituzionali della Camera*, in *forumcostituzionale.it*; L. SPADACINI, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, in *forumcostituzionale.it*; V. TONDI DELLE MURA, *Audizione del prof. Vincenzo Tondi delle Mura alla Camera dei deputati sulle proposte di legge in materia elezioni della Camera dei deputati*, in *Osservatorio AIC*; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *giurcost.org*.

¹¹⁵ A tal proposito si vedano le reazioni dei vertici di Forza Italia e in particolare del Coordinatore del partito Giovanni Toti il quale informava che «d'ora in poi non ci sentiremo vincolati a un impegno che consideravamo quasi sacrale», (www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/04/patto-nazareno-forza-italia-esplode-fa-saltare-lintesa-Pd-ognuno-perse/1396266/). Che la rottura del patto del Nazareno fosse determinata dalla mancata condivisione del candidato per il Quirinale era rimarcato anche durante la discussione sulla legge elettorale alla Camera dei deputati. Si vedano ad esempio le dichiarazioni dell'onorevole Gelmini: «La scelta della personalità per il Quirinale da fare insieme, con pari titolo e pari dignità, questo era il coronamento logico e politico di un cammino comune. Così non è stato ed è cambiato tutto. Non si trattava di uno scambio, ma della condivisione di un disegno» (XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 27 aprile 2015).

¹¹⁶ In tal senso si esprimeva il deputato del Partito Democratico Damiano, il quale riportava che la minoranza del Partito Democratico fosse compatta, appunto, sulla richiesta di eliminare i capolista bloccati (A. RICCIARDI, *Vogliamo correggere, non ostacolare*, in *ItaliaOggi*, 17 aprile 2015, p. 4).

¹¹⁷ R. D'ANGELO, *Italicum, Renzi non media: «va solo votato così»*, in *L'Avvenire*, 16 aprile 2015, p. 2.

“blindare” il testo della legge elettorale approvata dal Senato¹¹⁸.

La decisione non placava comunque i malumori all'interno della minoranza del partito, che in Commissione, al termine della discussione generale, presentava emendamenti volti ad estendere a tutti i seggi di ciascuna lista l'operatività del meccanismo dell'elezione dei candidati secondo l'ordine delle preferenze, sopprimendo dunque il meccanismo del “capolista bloccato”. Per serrare le fila del proprio partito, Renzi ricorreva allora a uno strumento che metteva a tacere la minoranza interna: la sostituzione, per la sola discussione sulla legge elettorale, di quella parte dei deputati della I Commissione iscritti al gruppo del Partito Democratico che si fossero dichiarati contrari ad approvare il progetto di legge nello stesso testo già licenziato dal Senato, così da evitare modifiche e quindi un ritorno alla Camera alta. L'“epurazione” – per usare il termine impiegato dai critici – colpiva dieci deputati della “minoranza PD”¹¹⁹ e trovava la propria ragion d'essere nella circostanza che, nel complesso, i deputati di maggioranza in Commissione erano ventinove su cinquanta¹²⁰, e quindi, qualora i “dissidenti” avessero trovato voti nelle opposizioni a sostegno dei propri emendamenti – cosa che sarebbe certamente accaduta – avrebbero potuto avere numeri a sufficienza per modificare il testo di legge licenziato dal Senato. La sostituzione dei deputati in Commissione era indicata dal Presidente del Consiglio come un atto in piena sintonia con la concezione del principio democratico che contraddistingueva il partito da lui guidato, poiché «una volta deciso, si va avanti tutti insieme perché la prima regola è rispettare le regole»¹²¹. Egli inoltre ricordava come la linea politica non fosse solo la sua ma del partito, «votata a stragrande maggioranza nell'Assemblea nazionale, in direzione e nei gruppi parlamentari del Partito Democratico»¹²². La mossa politica del Presidente del Consiglio acuiva la frattura all'interno del partito e sollevava

¹¹⁸ D. MARTIRANO, *Premier soddisfatto. Bersani carica la minoranza*, in *Corriere della Sera*, 17 aprile 2015, p. 8, riporta che l'approvazione della linea del partito era avvenuta con 190 voti favorevoli e nessun contrario ancorché 120 deputati fossero assenti.

¹¹⁹ I dieci deputati erano: i deputati Roberta Agostini, Bersani, Bindi, Cuperlo, D'Attorre, Fabbri, Giorgis, Lattuca, Marco Meloni e Pollastrini e venivano sostituiti rispettivamente dai deputati: Vazio, Stella Bianchi, Paola Bragantini, Covello, Ermini, Gadda, Giampaolo Galli, Morani, Patriarca e Piazzoni (XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 21 aprile 2015 p. 15).

¹²⁰ Il riferimento alla maggioranza è di 29: 23 deputati del Partito Democratico, 2 di Scelta civica, 3 dell'area popolare (Ncd-Udc), ed un deputato del Centro–democratico.

¹²¹ Queste le parole del *premier* Renzi in riguardo alla sostituzione dei parlamentari, il quale rispondendo a chi criticava il suo leaderismo all'interno del partito aggiungeva che «se c'è un'espressione di volontà come le primarie queste vanno rispettate. Questo non significa essere contro la democrazia: antidemocratico è che non rispetta le regole» (A.I.T., *Il premier avverte la minoranza: antidemocratico ignorare le regole*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 2015, p.17).

¹²² A. LA MATTINA, *Italicum, tutti sull'Aventino. Renzi da solo verso la fiducia*, in *Il Secolo XIX*, 22 aprile 2015, p.7.

numerose polemiche, anche perché la sostituzione dei deputati non era avvenuta con il loro consenso¹²³. I “dissidenti”, oltre che sentirsi sempre più lontani dalla linea del partito (*rectius* – a loro modo di vedere – del Capo del partito), sottolineavano come l’atto del *premier* fosse «una regressione per la democrazia»¹²⁴, sebbene, però, non siano riscontrabili atti formali con i quali essi abbiano cercato di evitare la sostituzione. Sul punto anche il Ministro per le Riforme Maria Elena Boschi, intervenendo in Commissione, poneva l’accento sulla circostanza che «la sostituzione di deputati effettuata dal gruppo Partito Democratico costituisce un’applicazione delle regole democratiche, in base alle quali la maggioranza decide la linea politica che deve essere seguita sui singoli provvedimenti e le relative modalità»¹²⁵. L’operazione della maggioranza del partito nella sostanza aveva quindi ricomposto la Commissione «in base ad una preventiva dichiarazione di voto»¹²⁶, di modo che tutti i membri del Partito Democratico fossero favorevoli al mantenimento del testo licenziato dal Senato. In dottrina si è sostenuto che i principi Costituzionali garantirebbero l’inamovibilità dei deputati dalla Commissione. In particolare, la sostituzione sarebbe contraria al libero mandato parlamentare garantito dalla Costituzione. Infatti, se esso «copre l’intera attività del parlamentare allora non possono essere fatte valere ragioni disciplinari [...] per destituire (non solo sostituire) il “rappresentante della nazione” da una Commissione in cui esercita la sua funzione»¹²⁷. La sostituzione dei deputati, oltre a suscitare critiche all’interno del Partito Democratico, provocava altresì un forte attacco *bipartisan* da parte delle opposizioni, che ritenevano il fatto «aberrante»¹²⁸ e

¹²³ In particolare l’on. Civati sosteneva come la scelta del segretario Renzi fosse «politicamente pesantissima» (F. SCHIANCHI, *Italicum, il Pd sonda i dissidenti e prepara la sostituzione di massa*, in *La Stampa*, 20 aprile 2015, p. 8).

¹²⁴ Le parole, di Stefano Fassina, sono riportate da M. ESPOSITO, *Italicum i dissidenti Pd fuori dalla Commissione*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 21 aprile 2015, p. 6, che raccoglie anche le prese di posizione dell’on. Rosy Bindi, la quale parlava di «sostituzione di massa», e dell’on. Gianni Cuperlo, il quale definiva l’accaduto come «fatto molto serio».

¹²⁵ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 21 aprile 2015.

¹²⁶ In tal senso si esprimeva il prof. Andrea Pertici nell’intervista di S. TRUZZI, “*Inutile forzatura della Costituzione*”, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2015, p.11.

¹²⁷ G. AZZARITI, *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo*, in *Il Manifesto*, 22 aprile 2015, p. 1. Nello stesso senso Andrea Pertici parlava di «forzatura rispetto al libero esercizio del mandato» (S. TRUZZI, “*Inutile forzatura della Costituzione*”, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2015, p. 11). Contrariamente, in riferimento ad un caso analogo di sostituzione di due Senatori presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato durante l’*iter* legislativo di riforma costituzionale nel corso della XVII Legislatura, si veda S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull’eterno ritorno del “libero mandato parlamentare”*, in *forumcostituzionale.it*, 24 giugno 2014, il quale sostiene la piena legittimità di tale procedura poiché «il potere del gruppo parlamentare di designare i propri rappresentanti nelle singole commissioni non si esaurisce all’atto della loro formazione ma permane per l’intera legislatura» (cit. p. 3).

¹²⁸ La sostituzione veniva così definita dal capogruppo alla Camera dei deputati di Forza Italia Brunetta (D. MARTIRANO, *Guerra sull’Italicum, via 10 dissidenti*, in *Corriere della Sera*, 21 aprile 2015, p.12).

riscontravano come una tale scelta esautorava il Parlamento di ogni suo potere decisionale¹²⁹. Sulla scorta di tale presa di posizione le opposizioni dichiaravano “l’Aventino” di conseguenza non partecipavano ai lavori in Commissione¹³⁰.

In questo clima di tensione, la Commissione, con l’assenza degli esponenti di M5S, SEL, Lega Nord, Fratelli d’Italia e Forza Italia (con esclusione del Presidente della Commissione Sisto) iniziava l’esame degli emendamenti. Ne venivano votati (e respinti) esclusivamente tredici, presentati (o fatti propri) da deputati di Scelta Civica e del Gruppo Misto, in quanto, non essendo presenti i deputati presentatori della maggioranza degli emendamenti (perché sostituiti o perché “aventiniani”), si riteneva che avessero rinunciato ai rispettivi emendamenti¹³¹. Dunque, nell’unico caso durante tutto l’*iter* legislativo della riforma elettorale in cui una Commissione parlamentare votava gli emendamenti, ciò accadeva in assenza dei deputati delle opposizioni e dei deputati di maggioranza che avessero obiezioni sul testo di legge. Nella seduta successiva, del 22 aprile 2015, l’ultima prima della data stabilita per la discussione in Aula, la Commissione Affari Costituzionali sempre con l’assenza delle opposizioni, votava il mandato ai relatori Sisto e Migliore, affinché esprimessero in Aula il parere favorevole della Commissione. Dunque, lo stesso Presidente della Commissione Sisto – pur appartenente a Forza Italia, partito che aveva ritirato il proprio appoggio alla riforma elettorale – veniva mantenuto come Relatore di maggioranza. L’*iter* in Commissione giungeva così al termine ma lasciava dietro di sé una forte tensione politica sia tra la maggioranza e l’opposizione sia all’interno della maggioranza stessa, dove i dissidenti sottolineavano la necessità che il testo di legge venisse migliorato nel passaggio in Assemblea.

9. *L’approvazione dell’“Italicum” attraverso la posizione della questione di fiducia..*

Il clima di scontro politico tra le forze parlamentari si manteneva acceso per tutti i giorni precedenti alla discussione in Assemblea, fissata per il 27 aprile 2015. Il contrasto tra maggioranza

¹²⁹ Il concetto era espresso dal deputato Alfonso Quaranta, esponente di Sinistra Ecologia e Libertà il quale altresì sottolineava come in materia elettorale «tutto sia già deciso, il Parlamento non conta più nulla» (A. FABOZZI, *La decimazione democratica*, in *Il Manifesto*, 21 aprile 2015, p.7).

¹³⁰ E. M. COLOMBO, *Italicum, opposizione sull’Aventino. E in Commissione scoppia il caos*, in *Nazione – Carlino – Giorno*, 22 aprile 2015, p. 2.

¹³¹ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto sommario I Commissione permanente, 21 aprile 2015 p. 15.

ed opposizione (e tra le diverse correnti nella maggioranza stessa) era tutta concentrato attorno a due elementi: l'eventualità che fosse richiesto il voto segreto su alcuni emendamenti e la possibile posizione della questione di fiducia da parte del Governo. Infatti, a seguito della spaccatura interna al Partito Democratico, le opposizioni, forti della convinzione che esistessero numerosi “franchi tiratori” all'interno della maggioranza, anticipavano di volersi avvalere della facoltà di richiedere il voto segreto, ove fosse consentito¹³². Sul punto il ministro Boschi, invece, chiedeva alle opposizioni una «battaglia a viso aperto senza il ricorso al voto segreto»¹³³. La richiesta del Governo non trovava però accoglimento. In particolare il capogruppo di Forza Italia Brunetta annunciava richieste di voto segreto da parte del proprio gruppo a partire dalle questioni pregiudiziali. Da qui l'idea di porre la questione di fiducia sulla riforma elettorale, appunto al fine di evitare il voto segreto sugli emendamenti e quindi di “ricompattare” forzatamente la maggioranza¹³⁴.

Le ipotesi di un accordo tra maggioranza e opposizioni, che prevedesse la rinuncia al voto segreto da parte delle seconde in cambio della rinuncia alla posizione della fiducia da parte della prima, non si concretavano. Così il 27 aprile, durante la prima seduta dedicata alla discussione del disegno di legge elettorale, venivano proposte diverse pregiudiziali di costituzionalità e di merito, sulle quali veniva richiesto il voto segreto. Le questioni pregiudiziali, (Scotto ed altri n. 1; Invernizzi ed altri n. 2; Cozzolino ed altri n. 3; Brunetta ed altri n. altri n. 4), durante la seduta successiva dell'Assemblea venivano unite e votate congiuntamente. La pregiudiziale di costituzionalità nella segretezza del voto veniva respinta con 209 suffragi favorevoli e 384 contrari¹³⁵. Analogamente, le diverse pregiudiziali di merito (Scotto ed altri n.1; Dadone ed altri n. 2; Brunetta ed altri n. 3) venivano votate congiuntamente e respinte dall'Aula con 208 voti favorevoli e 385 voti contrari¹³⁶.

Nella seduta successiva la Camera iniziava la discussione sui singoli articoli del testo di legge così come modificato dal Senato. Prima dell'inizio della discussione, il ministro Boschi poneva la questione di fiducia sul mantenimento degli artt. 1, 2 e 4 del testo. La questione di fiducia non

¹³² I. LOMBARDO, *Ok all'Italicum, ora tocca all'Aula*, in *Il Secolo XIX*, 23 aprile 2015, p. 5.

¹³³ Le parole del Ministro Boschi sono riportate da C. CASTIGLIONE, *Ok all'Italicum, Boschi: no al voto segreto*, in *Il Mattino*, 23 aprile 2015, p.9.

¹³⁴ N.B. MELI, *Italicum, Renzi “Niente fiducia se si rinuncia ai voti segreti”*, in *Il Messaggero*, 23 aprile 2015, p. 8.

¹³⁵ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 27 aprile 2015.

¹³⁶ Al termine delle votazioni a scrutinio segreto sulle pregiudiziali di costituzionalità e di merito veniva altresì posta in votazione la questione sospensiva Brunetta n. 1, la quale veniva bocciata dall'Aula a voto palese con 206 voti favorevoli e 369 voti contrari.

veniva invece posta sull'art. 3, poiché, non essendo stato modificato dal Senato, non doveva essere riapprovato dalla Camera che ne aveva già votato il testo nella primo passaggio parlamentare. La posizione della questione di fiducia congelava così la discussione parlamentare, precludendo la discussione e votazione dei 155 emendamenti presentati in Assemblea. Il numero contenuto degli emendamenti attesta peraltro che le opposizioni non avevano attuato una battaglia ostruzionistica e che la posizione della questione di fiducia non era finalizzata tanto all'abbattimento dei tempi dell'*iter* ma, piuttosto, utilizzata come forma di "ricatto" alla minoranza interna del Partito Democratico. La richiesta del Governo innescava aspre critiche da parte delle opposizioni che, in particolare, chiedevano alla Presidente della Camera di non ammettere la questione di fiducia, poiché il combinato disposto tra l'art. 116¹³⁷ (divieto di porre la fiducia su questioni in cui è prescritto il voto segreto) e l'art. 49 del regolamento¹³⁸ (il voto segreto può essere chiesto sui disegni di legge in materia elettorale), non avrebbe consentito il voto di fiducia in materia elettorale. La Presidente rispondeva citando il c.d. precedente Iotti, del 24 gennaio 1990, quando l'allora Presidente della Camera sostenne che l'art. 116 vieterebbe la posizione «della questione di fiducia allorché determinate modalità di votazione – alzata di mano, scrutinio segreto – sono prescritte, cioè previste come obbligatorie»¹³⁹, e non anche quando esse sono disposte solo su richiesta, come in materia elettorale. La Presidente della Camera pertanto ammetteva la questione di fiducia sugli articoli 1, 2 e 4 del disegno di legge. La Presidente Boldrini faceva notare altresì come «si sia registrata [...] una prassi applicativa e interpretativa assolutamente costante e consolidata, nel senso di ammettere la posizione della fiducia su provvedimenti per i quali l'articolo 49 preveda l'ammissibilità dello scrutinio segreto». A sostegno dell'interpretazione data, la Presidente adduceva una serie di altri precedenti: a) quello del 24 giugno 2004, quando il vicepresidente della Camera Mastella, durante la discussione del progetto di legge recante la riforma dell'ordinamento giudiziario, ricordava che l'art. 116 esclude la proposizione della «questione di fiducia solo nei casi

¹³⁷ Il quarto comma dell'art. 116 del Regolamento della Camera prescrive, infatti, che «La questione di fiducia non può essere posta [...] su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

¹³⁸ Il primo comma dell'art. 49 del Regolamento della Camera prevede che «[...] sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della repubblica, Governo, Corte costituzionale), e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali».

¹³⁹ X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 24 gennaio 1990, p. 46670.

in cui la votazione per scrutinio segreto sia obbligatoriamente prescritta»¹⁴⁰; b) il precedente del 24 novembre 2004, quando, durante la discussione in tema di Delega al Governo per il «riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione», il Presidente Casini ricordava che «a norma del regolamento, la questione di fiducia non è [...] in alcun modo preclusa dal fatto che l'oggetto sul quale il Governo intenda porla sia sottoponibile, a richiesta, a scrutinio segreto»¹⁴¹; c) il precedente del 12 maggio 2009, quando nel corso della discussione su un progetto di legge in materia di sicurezza pubblica, a seguito della richiesta del governo di porre la fiducia, il Presidente Gianfranco Fini ricordava alle opposizioni che l'interpretazione dell'art. 116 era tale da precludere la questione di fiducia solo nella materie in cui il Regolamento prevede obbligatoriamente il voto segreto¹⁴². L'onorevole La Russa (Fratelli d'Italia) infine chiedeva alla Presidente di rimettere la propria decisione alla Giunta per il Regolamento, che sarebbe stata convocata al fine di valutare ed interpretare il combinato disposto degli artt. 49 e 11. La Presidente della Camera, rigettando la richiesta, ricordava che la convocazione della Giunta per il Regolamento è nelle facoltà proprie della Presidenza e non può essere richiesta dall'Assemblea e, nel caso di specie, la convocazione della Giunta – aggiungeva – non è «indispensabile perché non sussistono dubbi interpretativi»¹⁴³.

La prassi della Camera dunque è costante, ed è volta a dare una lettura “riduttiva” del combinato disposto degli artt. 116 e 49. Si deve però notare come le materie indicate dall'art. 49 alle quali i precedenti fanno riferimento non trovano alcuna particolare prescrizione costituzionale circa il procedimento legislativo da seguire, a differenza della materia elettorale che trova nell'art. 72 della Costituzione una specifica garanzia di pienezza del procedimento legislativo. Per tali motivi sarebbe stata opportuna la convocazione della Giunta per il Regolamento, non tanto per dare un'interpretazione generale agli artt. 116 e 49 del Regolamento, ma per darne una valutazione in relazione alla materia che si stava trattando, che ha appunto, nella Costituzione, una determinata procedura prescritta, a differenza delle altre materie per le quali erano sorti i precedenti citati nel corso della seduta¹⁴⁴.

¹⁴⁰ XIV Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto Sommario dell'Assemblea, 29 giugno 2004.

¹⁴¹ XIV Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto Stenografico dell'Assemblea, 24 novembre 2004 p. 24.

¹⁴² XVI Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto Stenografico dell'Assemblea, 12 maggio 2009, p. 8.

¹⁴³ XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 28 aprile 2015.

¹⁴⁴ L'opportunità che la Presidenza della Camera convocasse la Giunta per il Regolamento è stata sostenuta anche in dottrina. In particolare si veda l'intervista al prof. Azzariti, in L. DE CAROLIS, “*Grave forzatura su norme*

A tal proposito è bene notare che da una lettura degli atti parlamentari emerge che nemmeno il precedente Iotti – contrariamente a quello che in genere si sostiene – è da riferirsi alla materia elettorale. Infatti in quell’occasione, la richiesta di voto segreto era stata sollevata in relazione all’art. 4 del progetto di legge sulle autonomie locali¹⁴⁵ che, come sottolineato dalla stessa Presidente Iotti, «nella formulazione del testo della Commissione, non contempla direttamente materia elettorale»¹⁴⁶. Di solito si fa riferimento al precedente Iotti come riguardante la materia elettorale probabilmente per la circostanza che le opposizioni in quel contesto chiedevano alla Presidente Iotti di non ammettere la questione di fiducia, perché ritenevano si trattasse di materia elettorale. In realtà, il riferimento alla materia elettorale sorgeva in quanto gli emendamenti presentati in Assemblea all’art. 4 disciplinavano la normativa per l’elezione nei Comuni, ma, al contrario, l’art. 4, nella formulazione della Commissione, non conteneva nessun riferimento al metodo elettivo, contemplando esclusivamente le regole per la formazione degli Statuti di Comuni e Province. Ciò detto, la Presidente Iotti ritenne comunque, a seguito delle eccezioni sollevate dalle opposizioni, di dare un’interpretazione del combinato disposto degli art. 116 e 49, che alla luce di quanto esposto può essere considerata un’interpretazione generale delle norme, e non uno specifico riferimento alla legislazione elettorale.

In una successiva lettera a *La Repubblica*¹⁴⁷ la Presidente della Camera dei Deputati Boldrini giustificava «l’assoluta correttezza» dell’iter seguito dalla Camera, utilizzando come prova la proposta di riforma del Regolamento che era in corso d’esame. Infatti, nel progetto di riforma

incostituzionali”, in *Il Fatto Quotidiano*, 29 aprile 2015, p. 2, ove il professore sottolinea anche come «la legge elettorale [...] tocca proprio i rapporti tra l’esecutivo e il Parlamento. Ciò basta per dimostrare l’assoluta inopportunità» della questione di fiducia. Sull’opportunità della convocazione della Giunta per il Regolamento si veda M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

¹⁴⁵ Si riporta qui il testo dell’art. 4 come approvato dalla Commissione Affari costituzionali: «1. I comuni e le province adottano il proprio statuto. 2. Lo statuto, nell’ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l’organizzazione dell’ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l’ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. 3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie. 4. Dopo l’espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all’albo pretorio dell’ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell’interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione».

¹⁴⁶ X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico Assemblea, 24 gennaio 1990, p. 46669.

¹⁴⁷ L. BOLDRINI, *Le regole della Camera*, in *La Repubblica*, 30 aprile 2015 p. 43.

dell'art. 116 si prevedeva che «la questione di fiducia non può essere proposta su progetti di legge costituzionale o elettorale» e la Presidente, partendo dalla proposta di riforma, giungeva alla conclusione che, «se [nel testo di riforma del Regolamento in corso di esame presso la competente Giunta] c'è bisogno di scrivere tale divieto [...], è evidente che il testo ora in vigore invece lo consente». L'interpretazione sancita nella lettera a *La Repubblica*, trovava una dura risposta nelle parole del Prof. Pace, che sulle pagine dello stesso quotidiano¹⁴⁸ avvertiva che in questo modo «la Presidente della Camera dà per scontato che l'articolo 116 della bozza di Regolamento avrebbe una portata “innovativa” della prassi finora esistente¹⁴⁹, senza però avvertire che dal 1953 in poi la questione di fiducia non è stata mai posta su progetti di legge costituzionale o elettorale. Il che porta a concludere [...] che la bozza del nuovo Regolamento aveva e ha una portata “confermativa” della prassi vigente dal 1953 in poi».

Dopo l'accesso dibattito sull'ammissibilità della questione di fiducia, si iniziava la discussione sugli emendamenti, che seguiva le prescrizioni del c.d. “lodo Iotti”, secondo il quale la proposizione della questione di fiducia «dà vita ad un iter autonomo e speciale» e di conseguenza non è applicabile l'art. 85 che detta i tempi per l'esame degli emendamenti, ma l'art. 43 (regole per la discussione generale). Questo perché non si tratta più di un *iter* diretto alla modifica della legge, ma di un procedimento dove l'Aula diventa il luogo di una «discussione politica, tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia»¹⁵⁰. La riconduzione della discussione sugli emendamenti all'art. 43 del Regolamento comporta che ogni deputato ha la possibilità di intervenire nella discussione una sola volta per venti minuti, indipendentemente dal numero di emendamenti di cui risulta essere firmatario o co-firmatario, e non vi sono possibilità di repliche. Il c.d. “lodo Iotti” nasce quindi con finalità anti-ostruzionistiche modulando i tempi di discussione in Aula e riducendo il complesso degli interventi. Contrariamente a quanto riportato da diverse testate giornalistiche, il lodo in questione, non è dunque il mezzo grazie al quale si rende possibile – in particolare alle opposizioni – la presentazione degli emendamenti che altrimenti sarebbe preclusa. Infatti, tale diritto è già sancito direttamente dal Regolamento, che prevede una norma specifica che regola la discussione sugli emendamenti a seguito della proposizione della questione di fiducia. Il secondo comma

¹⁴⁸ A. PACE, *Quei dubbi sulla fiducia*, in *La Repubblica*, 3 maggio 2015, p. 32.

¹⁴⁹ In tal senso si esprimeva anche G. AZZARITI, *Il passo falso della presidente Boldrini*, in *Il Manifesto*, 1 maggio 2015, il quale sosteneva che la bozza della modifica regolamentare contiene un «chiarimento opportuno che però non sembra renda evidente che il testo ora vigente preveda la regola inversa».

¹⁵⁰ VIII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 23 gennaio 1980, p. 8329.

dell'art. 116, stabilisce infatti che «se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano illustrati [...]».

Oltre alla sollevate questioni di interpretazione regolamentare, buona parte dei gruppi politici contrari all'approvazione della legge elettorale, ricordavano come nella storia del parlamentarismo italiano siano stati solo due i casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su una riforma elettorale. Il riferimento era, come noto, alla legge Acerbo del 1934 e alla c.d. legge truffa del 1953. Con tali riferimenti le opposizioni attaccavano il Governo, ricordando come le due leggi in questione non erano esenti da critiche dal punto di vista democratico; soprattutto la legge Acerbo, approvata durante il periodo fascista, permetteva un richiamo delle opposizioni ad una pagina certamente non encomiabile della storia italiana.

Nella seduta del 29 aprile, a distanza di ventiquattro ore dalla richiesta come sancito dall'art. 116 del Regolamento della Camera, veniva votata la fiducia sull'art. 1 con 352 voti favorevoli e 207 voti contrari. Nella seduta del 30 aprile venivano altresì votate e approvate le questioni di fiducia sugli art. 2 e 4 del testo di legge. L'art. 2 veniva approvato con 350 voti favorevoli e 193 contrari, mentre l'articolo 4 con 342 favorevoli e 15 contrari, con abbandono dell'Aula in questa seconda votazione da parte delle opposizioni, in segno di protesta per la posizione della questione di fiducia¹⁵¹.

Superata la fase delle questioni di fiducia l'ultimo atto per portare a termine la riforma elettorale era la votazione del testo finale della legge. Essa avveniva a scrutinio segreto, richiesto ai sensi dell'art. 51 secondo comma del Regolamento dai gruppi di Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia¹⁵². Nella serata del 4 maggio la Camera, con la massiccia assenza delle opposizioni e di parte della minoranza del PD¹⁵³, con 334 voti favorevoli, 61 contrari e 4 astenuti approvava la riforma elettorale. Terminava così un *iter* legislativo non privo di criticità: infatti, riducendo i passaggi in Commissione a mere formalità, ed i passaggi in Aula a situazioni dove è stata ridotta al minimo ogni decisione da parte delle Assemblee rappresentative, veniva approvata una legge

¹⁵¹ Si vedano a tal proposito le dichiarazioni di Silvio Berlusconi il quale riteneva che il proprio gruppo avrebbe scelto la non partecipazione al voto come alternativa al voto negativo sulla fiducia, (C. LOPAPA, *Berlusconi: "Pronti a fare l'Aventino"*, in *La Repubblica*, 29 aprile 2015, p.4).

¹⁵² XVII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, 4 maggio 2015.

¹⁵³ Non hanno partecipato al voto i deputati dei gruppi di M5S, SEL, Fratelli d'Italia, Lega Nord e Forza Italia (con l'esclusione di un solo deputato). Mentre della minoranza del PD, non han preso parte ai voti solo 6 deputati. Vedi il "Riepilogo percentuale della partecipazione al voto ripartito per Gruppo parlamentare" disponibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

elettorale “calata dall’alto”, che non può dirsi rispettosa della normale procedura parlamentare prescritta dall’art. 72 della Costituzione.

10. La rapida promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

Concluso l’iter parlamentare con l’approvazione da parte della Camera dei deputati, il passaggio finale per l’entrata in vigore della riforma elettorale era la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. Prima della firma del Capo dello Stato i gruppi politici di minoranza chiedevano il rinvio della legge al Parlamento, rilevando diverse ragioni di incostituzionalità del testo¹⁵⁴. Secondo indiscrezioni della stampa, convergenti e autorevoli, il Presidente della Repubblica però avrebbe promulgato la legge sancendone la definitiva entrata in vigore. In particolare, si sosteneva che, secondo indiscrezioni che arrivavano direttamente dal Quirinale, la legge elettorale approvata dal Parlamento rispettava i principi indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 /2014, emessa quando Mattarella stesso ne era componente, e dunque non vi era alcun dubbio circa la promulgazione¹⁵⁵. Nella giornata del 6 maggio il Presidente della Repubblica, a due giorni dal voto finale apportato dalla Camera dei Deputati, firmava il testo della riforma elettorale. La legge 6 maggio 2015, n. 52 veniva quindi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale l’8 maggio 2015.

¹⁵⁴ A tal proposito si veda: A. M. GRECO, *Ora le incognite sono Consulta e Colle*, in *Il Giornale*, 5 maggio 2015, p. 2, dove vengono riportati gli appelli al Presidente della Repubblica da parte del Movimento 5 Stelle e di Forza Italia affinché Mattarella non firmasse la legge elettorale «per manifesta incostituzionalità». Diversamente l’ex Presidente del Consiglio Letta, chiedeva al Presidente della Repubblica di non firmare la legge poiché «L’Italicum è un parente stretto del Porcellum di cui non condivido metodo, percorsi, contenuti», (F. CUPELLARO, *Italicum oggi voto finale, Letta: Mattarella non firmi*, in *La Gazzetta di Mantova*, 4 maggio 2015, p. 2).

¹⁵⁵ U. MAGRI, *Nessun dubbio al Colle. Mattarella firmerà già oggi*, in *La Stampa*, 5 maggio 2015, p. 3; F. BEL, *E Mattarella rassicura il premier: ci sono le condizioni per la firma*, in *La Repubblica*, 5 maggio 2015, p. 2; G. DE MARCHIS, *I tre sì del Capo dello Stato alla nuova legge elettorale*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2015, p. 6; M. BREDA, *Il falso dilemma dei dubbi sul via libera del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 7 maggio 2015, p. 2.