

## **La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto ‘bloccato’ sulla proposta di legge**

di **Anna Falcone** - Dottore di ricerca in “Scienze bioetico-giuridiche”, già docente a contratto in materie giuspubblicistiche presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università della Calabria.

SOMMARIO: 1. Caratteri e novità del testo approvato in Senato: equilibri politici vs equilibri democratici; 2. Blindare le riforme: l’escamotage del “super-emendamento Esposito” e gli effetti sul dibattito e sul voto in Aula; 3. Se il ‘salto’ scavalca l’art. 72, 4° comma (ma anche regolamento e prassi del Senato). Idee e proposte per una rilettura ‘costituzionale’ dei regolamenti parlamentari e un sindacato di garanzia della Corte sugli atti del procedimento legislativo.

### *1. Caratteri e novità del testo approvati in Senato: equilibri politici vs equilibri democratici*

Lo scorso 27 gennaio 2015, il Senato ha approvato il progetto di legge di riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati (A.C. 3-bis-B), apportando importanti modifiche rispetto al testo votato alla Camera, in prima lettura, lo scorso 12 marzo 2014<sup>1</sup>.

Il sistema elettorale che ne risulta, frutto dell’accordo fra i due maggiori partiti di maggioranza e opposizione<sup>2</sup> sull’intero assetto delle riforme, presenta caratteri del tutto peculiari. Innanzi tutto, si prevede un premio di maggioranza (pari all’attribuzione di 340 seggi) assegnato, al primo turno, alla lista che abbia conquistato almeno il 40% dei voti validi<sup>3</sup>. In caso di mancato raggiungimento del *quorum*, è previsto un secondo turno di ballottaggio fra le due liste più votate al primo turno, con assegnazione del premio alla lista vincitrice. Si esclude, inoltre, ogni possibilità di apparentamento o coalizione fra le liste, sia al primo che al secondo turno<sup>4</sup>. Il che corrisponde a una

---

<sup>1</sup> A.S 1385 e abb., scheda on line: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44128.htm>.

<sup>2</sup> Il c.d. “Patto del Nazareno”.

<sup>3</sup> Era del 37% nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

<sup>4</sup> L’art. 1 lett. f) esclude, in tal caso, ogni possibile collegamento fra liste o apparentamento al secondo turno. Pertanto, il voto dovrà necessariamente concentrarsi sulle due liste più votate, o relegarsi nell’astensionismo diretto o indiretto (con il voto in bianco o l’annullamento della scheda).

precisa scelta legislativa di semplificazione del sistema e della rappresentanza che comporta, in caso di ballottaggio, l'assegnazione del premio di maggioranza a prescindere dal raggiungimento, al primo turno, di una soglia minima per la sua attribuzione<sup>5</sup>.

Alla distribuzione proporzionale dei seggi, suddivisi in 20 circoscrizioni elettorali e 100 collegi plurinominali, concorrono le liste che abbiano superato lo sbarramento del 3% su base nazionale. Una soglia sufficientemente bassa da garantire un'adeguata rappresentanza parlamentare alle minoranze, senza però consentire a nessuna di esse – dato il premio di lista e il divieto di coalizioni – di poter entrare a far parte di un futuro governo ed esercitare, dall'interno della maggioranza, un potere di condizionamento o di blocco. La spinta verso l'aggregazione di forze politiche, anche disomogenee, che ha minato in passato la stabilità dei governi precedenti, trova qui un suo temperamento – se non un compromesso – nel diritto di tribuna riconosciuto ai piccoli partiti e nella limitazione della competizione per il governo del Paese ai partiti maggiori, o di maggioranza relativa, gli unici che possano ambire ad una vittoria certa, garantita dal premio di maggioranza al primo o al secondo turno. Il che evidenzia la diversa funzione attribuita ai due turni di votazione: per la scelta della rappresentanza (e forse per il governo) il primo, solo per il governo la seconda, con una evidente diversificazione anche delle funzioni del voto esercitato al primo turno e all'eventuale ballottaggio.

Ciononostante, dato il divieto di coalizioni e in assenza di soglie di sbarramento minime per poter accedere al secondo turno, ovvero di una adeguata garanzia di rappresentanza delle forze potenzialmente vincenti, il “ballottaggio di lista” – in cui le percentuali di voto vengono forzate in un risultato finale la cui validità prescinde dalla più o meno ampia partecipazione degli elettori – sembra pensato proprio per eludere la sanzione di incostituzionalità comminata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2014<sup>6</sup>. Con ciò non si intende svalutare a priori la funzione del doppio turno, cui ricorrono molti sistemi elettorali per formare maggioranze stabili, ma far riflettere sul

---

<sup>5</sup> Condizione che avrebbe potuto essere soddisfatta, pur in un sistema partitico frammentato, prevedendo una soglia minima di accesso al turno e consentendo, per il suo raggiungimento, accordi di coalizione almeno al secondo turno.

<sup>6</sup> In G.U. 15/01/2014, n. 3. Specifica F. BERTOLINI, nella sua relazione *Soglia per l'accesso al premio di maggioranza e ballottaggio di lista*, in *I costituzionalisti e le riforme* – Atti del II Seminario AIC del 28 aprile 2014, Rivista AIC, n. 2/2014: “Mentre nelle elezioni a cariche monocratiche (per es. nel collegio uninominale), fra primo e secondo turno di votazione il significato del voto non cambia, esprimendo pur sempre il valore di un processo di unificazione in un unico eletto, nel caso del ballottaggio di lista, nei due turni di votazione il voto cambia di significato, nel primo turno valendo appunto per la rappresentanza, nel secondo, invece, per il governo. Ed è appunto da qui, come si è detto, che deriva l'impossibilità di attribuire al secondo turno di votazione una capacità integrativa del deficit dei suffragi ottenuti nel primo: essendo infatti sofferto in sede di voto per la rappresentanza, si tratta di un deficit che non può essere integrato nella sede successiva del voto per il governo”. Cfr. sul punto: A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, del 30/01/2014, in <http://www.confrontocostituzionali.eu/?p=957>; G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 9/2014; G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*; in *Forum di quaderni costituzionali*, Rassegna n. 3/2014; N. ZANON, *Fare la legge elettorale “sous l'oeil des russes”*, in *“I costituzionalisti e le riforme”*, cit., pp. 3-5 del paper.

valore di una scelta – quella del ballottaggio di lista con esclusione di coalizione o accordi di desistenza – che, al fine garantire ulteriormente la stabilità della maggioranza da ricatti degli alleati minori, finisce per relegare la rappresentanza a un ruolo ancillare. Al di là del dato formale, si ripeterebbe, infatti, in questa nuova disciplina elettorale, quella violazione del principio di uguaglianza del voto e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza del sistema nel bilanciamento fra diritti di rappresentanza ed esigenze di governabilità, già censurata dalla Corte in relazione all'art. 83, comma 1 n. 5 e comma 2 del D.P.R. n. 361 del 1957<sup>7</sup>. Con un'aggravante: in un contesto politico dove l'astensionismo è sempre più alto e il sistema partitico resiste ad ogni tentativo legislativo di semplificazione del quadro politico aumenta proporzionalmente il rischio di attribuire al secondo turno il premio di maggioranza – e quindi di affidare il governo del Paese – a una forza politica che esprima, sia in termini assoluti che relativi, una minoranza ben organizzata, ma poco rappresentativa dell'elettorato. Un argomento opinabile e contingentemente legato alla realtà italiana attuale, ma che non può essere eluso relegando il problema all'analisi socio-politologica, poiché – data la costante e progressiva disaffezione dei cittadini al voto – la scelta di un sistema elettorale che acuisca gli aspetti maggioritari, reiterando meccanismi che, in un contesto fortemente agitato dalla c.d. “antipolitica”, non incentivano certo il senso di appartenenza e la partecipazione dei cittadini al voto, si riverbera sull'effettività del principio democratico e di rappresentanza delle istituzioni. Un problema non tanto politologico, quindi, ma di coerenza costituzionale delle soluzioni adottate in materia elettorale, che incidono in modo decisivo sia sul primo che sulla seconda, e che potrebbe mettere a repentaglio la stabilità e il corretto funzionamento del sistema elettorale nel contesto ordinamentale<sup>8</sup>.

Ma i dubbi sul meccanismo elettorale non riguardano solo la formazione della maggioranza di governo, bensì – come evidenziato dal ricco dibattito sulle riforme istituzionali – anche gli effetti sulla rigidità del testo costituzionale e sulla legittimazione (quando non l'autonomia) degli organi di

---

<sup>7</sup> Si legge al punto 3.1 del *Considerato in diritto*: “Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)”.

<sup>8</sup> Sul legame fra sistema elettorale, rappresentanza formale e democraticità sostanziale cfr.: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; ID., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, spec. pp. 3 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991; G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 221 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, p. 11 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., p. 344 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011; L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, 2013. Sul rapporto fra realtà politica e metodo giuridico v. S. GAMBINO, *La comparazione nel diritto costituzionale: approccio 'normativistico' e approccio 'realista' alla “zona grigia” del diritto costituzionale*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, in corso di pubblicazione.

garanzia<sup>9</sup>. Ripercorrendo il ragionamento della Corte, l'irragionevolezza del meccanismo premiale, ed i conseguenti squilibri fra poteri e contropoteri, risulterebbero addirittura aggravati in caso di attribuzione del premio a una lista, invece che a una coalizione<sup>10</sup>: in tal caso, infatti, una sola forza politica è messa in condizione non solo di esprimere autonomamente la maggioranza di governo, ma anche di scegliere o determinare la composizione di quegli organi di garanzia che, in un sano sistema democratico e pluralista, dovrebbero esserne i controllori e i contrappesi. *Last but not least*, di modificare autonomamente, e in prima istanza, la Costituzione<sup>11</sup>, trasformando il referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost., in una consultazione 'fiduciaria' sull'intero operato governo<sup>12</sup>.

Ciò che, però, non è emerso con sufficiente nettezza nella riflessione sulle riforme in corso è il *vulnus* democratico che ancora pesa sulla mancata attuazione di alcune garanzie che sono preconditione per il buon funzionamento di qualsiasi sistema elettorale e che, se non affrontati, rischiano di sabotarne in origine l'applicazione. Sono i noti temi della trasparenza delle scelte politiche, della garanzia del metodo democratico nell'organizzazione dei partiti e nella selezione della classe dirigente, ma anche delle nuove forme di consultazione popolare, come le primarie, volutamente lasciate alla disciplina interna dei partiti e senza tutele codificate per legge<sup>13</sup>. Ci limitiamo a questi, ma la riflessione sul complesso delle riforme e gli effetti sulla forma di governo ne suggerirebbe molti altri ancora<sup>14</sup>.

A un'attenta analisi, l'incompatibilità fra il metodo del confronto plurale e democratico e le attuali classi politiche, unita alla fragilità di maggioranze di coalizione lacerate da conflitti intestini e interessi personali, è stato declinato in una condanna *tout court* del parlamentarismo, rigettando

---

<sup>9</sup> L'adozione di sistemi maggioritari non è preclusa, infatti, dalla Costituzione, ma impone una rivisitazione degli assetti istituzionali e delle maggioranze deliberative previste per l'elezione degli organismi di garanzia, tanto per impedire che l'alterazione della rappresentanza imposta ai fini della governabilità non si traduca in una 'neutralizzazione' del sistema dei pesi e contrappesi posti a garanzia del principio di separazione dei poteri, della rappresentanza delle minoranze, del pluralismo ed equilibrio democratico nel suo complesso. Cfr. sul punto: S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e Società*, n. 3/1995, p. 346; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004, p. 134; A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n° 4/2014, p. 15 del *paper*.

<sup>10</sup> Così come previsto nella legge Calderoli.

<sup>11</sup> Effetti distorsivi espressamente sanzionata nella citata sent. n°1/2014, nel punto 3.1, 8° cpv. del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Falsando così anche la funzione dell'assenza di un *quorum* nel referendum costituzionale e vanificando le garanzie poste a tutela dell'espressione delle minoranze e per la più ampia condivisione del testo costituzionale.

<sup>13</sup> In approfondimento, P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*; in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

<sup>14</sup> V. R. BIN, *Sulla riforma costituzionale, Il Mulino*, n. 4/2013, p. 502, che, argomentando sul complesso dei fattori che concorrono a modificare la c.d. "forma di governo" specifica opportunamente come: "un sistema presidenziale o semipresidenziale può funzionare correttamente solo se le condizioni in cui opera sono stabilizzate, se i partiti e gli elettori fanno il loro dovere, il sistema elettorale e l'assetto della stampa consentano un controllo popolare effettivo, se il livello della corruzione politica è minimo. Altrimenti la concentrazione del potere politico nelle mani di un solo uomo non può lasciare tranquilli".

altresì le istanze di evoluzione in senso partecipativo della democrazia rappresentativa promananti dall'elettorato<sup>15</sup>. Ovvero, i 'vizi' del sistema politico sono stati scaricati su modelli istituzionali ed elettorali (nessuno, in verità, scevro da limiti e imperfezioni) in modo da sviare definitivamente l'attenzione, e le priorità, in materia di riforme, sul fronte della governabilità<sup>16</sup>. E tanto, a scapito della rappresentanza e della verifica di 'efficienza', a sistema politico invariato, di modelli elettorali, nel nostro caso, formalmente proporzionali ma con effetti spiccatamente maggioritari<sup>17</sup>, che, più che innovare rispetto ai 'vizi' del passato, reiterano i meccanismi verticistici (poco trasparenti quando non palesemente arbitrari) nella scelta degli indirizzi politici e delle candidature<sup>18</sup>. La combinazione di questi fattori esime, infatti, le forze politiche vincenti dall' 'onere' di conquistare sul campo un ampio consenso elettorale: gli eletti sono 'sollevati' sia dalla responsabilità di ricevere una investitura diretta dal corpo elettorale, che dalla responsabilità politica di rispondere del loro operato ai cittadini. In assenza di meccanismi compensativi, l'elettore è, infatti, privato del potere di far valere, direttamente, il proprio sindacato di responsabilità politica sull'operato degli eletti e, indirettamente, di esercitare, tramite le minoranze e gli organi di garanzia, i suoi poteri di controllo sull'attività del governo.

In questa prospettiva, il progetto di legge risponde alle recenti indicazioni della Consulta in tema di voto diretto e diritto degli elettori di scegliere i propri rappresentanti con un sistema di candidature misto che non pare risolvere pienamente l'eccezione d'incostituzionalità relativa

---

<sup>15</sup> Ne sono testimonianza l'alta partecipazione alle ultime consultazioni referendarie del 2011, a fronte della sempre più decrescente partecipazioni alle ultime consultazioni elettorali politiche e amministrative, senza parlare del successo dei tanti movimenti che, a livello sia nazionale che locale, si fondano su modelli fortemente partecipativi, seppur con forme organizzative, a volte, rudimentali e prive di reali garanzie dei diritti degli aderenti e controllo degli organismi interni.

<sup>16</sup> Un interesse rilevante eppure recessivo rispetto al principio di rappresentanza, così come desumibile dalla Costituzione. V. R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.1/2014, p. 4 ss. Su posizioni fortemente critiche cfr.: G. FERRARA, *L'idolatria della governabilità*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 4 marzo 2014; M. VOLPI, *Gli apprendisti stregoni dell'Italicum*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 17 aprile 2014. Da una diversa prospettiva: B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzioni ed elettorali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22 del 26/11/2014; S. CECCANTI, *Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 febbraio 2014; A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5, 2014; M. OLIVETTI, *La soluzione parlamentare: correggere il regime parlamentare per evitare le degenerazioni del parlamentarismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24 del 04/12/2013.

<sup>17</sup> Secondo Giovanni Sartori, i sistemi elettorali con premio di maggioranza costituiscono una variante del sistema maggioritario, poiché adottano un meccanismo chiaramente orientato a definire o a rafforzare una maggioranza parlamentare netta, realizzando, così, lo stesso obiettivo dei sistemi maggioritari. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, IV ed., 1995, pp.17 ss.

<sup>18</sup> Sul ruolo e le responsabilità dei partiti nella deriva rappresentativa v.: P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, spec. pp. 99 ss.; M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n° 4/2014, in particolare pp. 19-23 del paper.

all'automatismo fra candidatura ed elezione<sup>19</sup>. Il meccanismo di selezione degli eletti alla Camera dei deputati prevede, infatti, due tipologie di candidati: a) i capilista bloccati, candidabili contemporaneamente in più collegi elettorali (fino a un massimo di 10), in modo da garantirne l'elezione in caso di successo del partito; b) candidati di lista eleggibili con le preferenze, ma subordinatamente e in numero inevitabilmente inferiore ai primi, solo in caso, cioè, di un risultato elettorale pieno, capace di far scattare altri seggi oltre a quello riservato al capolista. In una fase così prematura è impossibile tracciare proiezioni statistiche sulla possibile forbice di rappresentanza e percentuale astrattamente ascrivibile a candidati 'nominati' e candidati 'eletti', ma è evidente come – in mancanza di passaggi intermedi per la scelta democratica dei candidati capilista – in un sistema pluripartitico e con collegi piccoli, la maggioranza dei deputati verrebbe ancora una volta 'nominata' per investitura dai vertici dei rispettivi partiti politici<sup>20</sup>, piuttosto che scelta dall'elettorato con un voto libero e diretto, capace non solo di selezionare gli eletti, ma anche di 'sanzionare' con la mancata rielezione i candidati meno rappresentativi o che non abbiano soddisfatto le aspettative nei precedenti mandati.

Da un punto di vista formale, la scelta di 'bloccare' la candidatura e l'elezione dei soli capilista sembrerebbe soddisfare la condizione dettata dalla Consulta che – dichiarando l'incostituzionalità delle liste bloccate e l'automatismo dell'elezione dei candidati, senza alcuna garanzia di partecipazione e controllo dell'elettore nella formazione delle liste – faceva salvi altri sistemi caratterizzati da liste corte e collegi piccoli<sup>21</sup>. Ma, ad un'analisi più approfondita, e volendo rispettare lo spirito della sentenza n. 1/2014 – che mirava a garantire anche la possibilità dell'elettore di sapere con certezza a quale candidato sarebbe andato il suo voto – non è così. La sopravvivenza delle c.d. "candidature multiple", ovvero la possibilità di candidare uno stesso soggetto in più collegi, lasciando a quest'ultimo la facoltà di optare per uno dei collegi vincenti, mantiene impregiudicata l'incertezza sul candidato che sarà effettivamente eletto con il proprio voto<sup>22</sup>. Il che mortifica l'effettività del voto diretto e le legittime istanze rappresentative

<sup>19</sup> La citata sent. n° 1/2014 (al punto 5.1 del *Considerato in diritto*) censura espressamente l'automatismo fra candidatura ed elezione previsto dalle liste bloccate, tale da "escludere ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati della stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti". Il meccanismo previsto dall'attuale proposta di legge, riservando al solo capolista l'elezione bloccata, elimina l'assolutismo del meccanismo di selezione degli eletti, ma rimette nella facoltà degli elettori la possibilità di eleggere solo una minoranza della rappresentanza parlamentare.

<sup>20</sup> Con procedure di selezione ancora poco trasparenti, anche quando legittimate dalle c.d. "primarie interne" (ove previste), e quasi sempre insindacabili, vista la fragile effettività degli Statuti partitici e dei meccanismi interni volti a garantire il rispetto del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. e le norme di democrazia interna.

<sup>21</sup> V. Sent. n° 1/2014, *Considerato in diritto*, punto 5, cpv. 7.

<sup>22</sup> Le candidature multiple erano state anche per questo motivo stigmatizzate dalla Corte nella sent. n° 1/2014 (V. *Considerato in diritto* n° 5, 6°cpv.). Cfr.: G. AZZARITI, *La legge elettorale nella relazione annuale del presidente della Corte costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it/notizie/637/](http://www.costituzionalismo.it/notizie/637/); F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e giudicato costituzionale, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 3/2014; M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza*, Milano, 2014, p. 90 ss.; A. PERTICI, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015.

dell'elettore.

Gli effetti di un tale meccanismo, del resto, non si esauriscono nella garanzia di una 'pluricandidatura bloccata': riservare a una élite politica non solo la candidatura come capolista (ed un'elezione quasi certa), ma anche la facoltà di optare per un collegio, invece che per un altro, in caso di vittoria, condiziona irrimediabilmente anche l'elezione dei candidati che lo seguono in lista, ovvero di quelli votati con il voto di preferenza. La scelta del primo – tanto libera, quanto politicamente arbitraria e frutto, il più delle volte, di giochi politici che mirano a privilegiare, nello scacchiere dei collegi vincenti, un candidato vicino alla propria 'corrente', piuttosto che un candidato voluto e votato dagli elettori – comprime ulteriormente il diritto di voto così come garantito dagli artt. 48 e 56 Cost.<sup>23</sup> Fino al caso più grave: qualora scattasse un solo seggio, e il capolista optasse per esso, tale scelta si tradurrebbe nella mancata elezione del candidato più votato con le preferenze, a vantaggio di chi, essendo il più delle volte calato dall'alto, nulla sa dei problemi e delle istanze rappresentative degli elettori di quel collegio<sup>24</sup>. Con buona pace e nel più pieno rispetto del divieto di mandato imperativo, principio centrale della democrazia rappresentativa e garanzia essenziale per la libertà del parlamentare, ma che non può essere invocato a copertura e giustificazione dell'assenza di ogni legame diretto fra quest'ultimo, il collegio in cui sia eletto e i suoi elettori<sup>25</sup>.

È il paradosso maturato con il passaggio dal "voto rappresentativo" al "voto maggioritario"<sup>26</sup>, in cui il problema della governabilità viene scaricato sull'elettore che, con il suo voto, ha la responsabilità di scegliere non solo (e non tanto) un suo rappresentante nelle assemblee elettive, ma la futura maggioranza di governo. Fino alle estreme conseguenze: per rafforzare il valore maggioritario del voto e la sua funzione di scelta 'governativa' si finisce per mortificare, fino a disconoscere, il voto libero e diretto sulla rappresentanza, ovvero la possibilità di selezionare fra i candidati quello più vicino alle proprie idee e interessi, con un inevitabile – e ancora una volta

---

<sup>23</sup> Il che comprime, mortificandolo, anche l'art. 51 Cost., che il Senato si è fatto carico di attuare, inserendo nel testo la doppia preferenza di genere e della quota limite del 60% di candidati dello stesso sesso da rispettare nelle candidature dei capilista. Al di là della parità di genere, un sistema di candidature bloccate, nella scelta dei candidati, prima ancora che nella posizione garantita o meno in lista, che concorrono in modo assolutamente asimmetrico con le candidature soggette al voto di preferenza, poco si confà, infatti, ad una piena e libera "parità di accesso" di donne e uomini alle cariche elettive.

<sup>24</sup> Un problema fortemente sentito e più volte denunciato dall'elettorato, soprattutto nei collegi c.d. "sicuri" e troppo spesso colonizzati da candidati esterni, che, se non arginabile nel vizio originario, si sarebbe potuto in parte ridimensionare facendo scattare il seggio nel collegio dove la lista del 'pluricandidato' avesse raccolto il maggior numero di voti, o fosse risultata percentualmente più votata rispetto agli altri collegi. Così come suggerito da M. AINIS, *Tormenti pronti per Mattarella*, in *L'Espresso*, del 19 febbraio 2015, p. 13. Criticamente sulle candidature multiple anche R. BIN, *Ecco perché l'Italicum può andare*, editoriale de *Il mattino di Padova*, 24 gennaio 2014. Sulla legittimazione della classe parlamentare e il voto di preferenza, v. N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, cit., pp. 5-6 del *paper*.

<sup>25</sup> In approfondimento sul punto R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, Editoriale de *Le Regioni*, 4/2013.

<sup>26</sup> La distinzione di fonda sulle argomentazioni di F. BERTOLINI *sub* nota 6.

irragionevole – sacrificio della rappresentanza democratica a favore della sola governabilità.

Il problema della rappresentanza territoriale si riverbera a livello istituzionale con la previsione di un Senato delle Autonomie con scarso peso legislativo e i cui membri, designati a scadenze differenziate dalle istituzioni locali, con un una consultazione di secondo grado e secondo criteri di scelta che potrebbero non garantire una effettiva ‘rappresentatività’ degli eletti in relazione agli interessi dei territori, sono slegati da un rapporto diretto con gli elettori di quei territori<sup>27</sup>. Un meccanismo che potrebbe riproporre, seppur in termini differenti, il problema dell’espressione di maggioranza diverse fra Camera e Senato, già sollevato dalla Corte verso il precedente sistema elettorale, e sanzionato con la declaratoria di incostituzionalità per violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità nella sent. n. 1/2014<sup>28</sup>. Vero è che la riforma non prevede più la fiducia delle due Camere, eliminando in origine il problema della governabilità in relazione alla ragionevolezza della normativa elettorale sollevato dalla Corte, ma l’asimmetria fra le maggioranze espresse dall’una e dall’altro potrebbe vanificare l’obiettivo non tanto della stabilità dei governi, ma dell’efficacia dell’azione di governo, ovvero della coerenza e della continuità dell’indirizzo politico che si intende perseguire con un modello tanto accentrato, ma che potrebbe essere costretto, in Senato, alla ricerca di maggioranze diverse e variabili<sup>29</sup>.

## *2. Blindare le riforme: l’escamotage del “super-emendamento Esposito” e gli effetti sul dibattito e sul voto in Aula*

Il nuovo sistema elettorale, al netto delle modifiche in corso, non sembrerebbe né fugare

---

<sup>27</sup> Il d.d.l. di riforma costituzionale AS 1429 approvato al senato l’8 agosto 2014 e appena votato alla Camera (AC 2613-A e abb.) prevede, infatti, il superamento del bicameralismo paritario, una nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, una nuova disciplina del referendum, delle leggi di iniziativa popolare e per l’elezione del Presidente della Repubblica, la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle provincie. Schede riassuntive ed aggiornamenti disponibili su: <http://riformecostituzionali.gov.it>.

<sup>28</sup> V. *Considerato in diritto* n° 4, cpv. 3 e 4.

<sup>29</sup> Sul ruolo del Senato nel nuovo assetto istituzionale e le scelte del meccanismo elettorale cfr. R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, editoriale de *Le Regioni*, n°1/2013. Osserva a riguardo l’A.: “A ben vedere, quello che conta davvero non è tanto chi debba venir chiamato a rappresentare il territorio regionale, ma come concretamente funzionerebbe questa rappresentanza. A cosa serva un organo rappresentativo non lo si può percepire guardando esclusivamente alla sua composizione, perché è soprattutto il suo funzionamento a fare la differenza. Quello che segna la specificità del Bundesrat tedesco, per esempio, non è tanto la qualità “ministeriale” dei rappresentanti che vi siedono, ma la previsione del comma III dell’art. 51 GG: “i voti di un Land possono essere dati soltanto unitariamente”. Insomma, che il Senato sia “delle Regioni” non significa né che vi siano rappresentati solo gli “enti” regionali (necessariamente attraverso il loro legale rappresentante, il Presidente), né che vi debbano stare i “rappresentanti” eletti nei Consigli regionali: significa essenzialmente che ad essere rappresentati sono i territori regionali e i loro interessi. Per questa ragione il vincolo del voto unitario risulterebbe determinante, impedendo che la dialettica “bipolare” (che nella vita italiana talvolta sembra indicare un disturbo psichiatrico, più che una formula politica) impronti di sé l’organizzazione del Senato (la formazione dei gruppi, per esempio) e il suo modo di operare, sovrapponendosi alle divisioni territoriali”, pp. 3-4.

vecchi vizi di costituzionalità, né garantire un migliore equilibrio fra rappresentanza e governabilità. Anzi, pur nella necessità di migliorare l'efficienza del sistema istituzionale, alcune scelte – soprattutto se lette in combinato disposto con il nuovo assetto di poteri della riforma costituzionale – destano non poche perplessità, quando non aperte denunce di riproposizione dello schema e dei 'vizi' di legittimità costituzionale della disciplina censurata nella sent. n. 1/2014<sup>30</sup>. In particolare: il premio di maggioranza alla lista, il venir meno delle garanzie del bicameralismo paritario e degli equilibri fra poteri e contropoteri, indefettibili nelle democrazie pluraliste, hanno messo in allarme le minoranze parlamentari e in parte della stessa maggioranza di governo. Ciò si è tradotto, nell'iter di formazione della legge elettorale, in una proliferazione, anche a fini ostruzionistici, del numero degli emendamenti proposti al Senato.

Qui il metodo della votazione ha superato per originalità e decisionismo il merito delle scelte: due caratteri in netta ascesa nelle più recenti prassi parlamentari. Com'è noto, la materia elettorale è soggetta alla c.d. "riserva di assemblea", di cui all'art. 72, 4° comma, ovvero alla garanzia procedurale di una approvazione in via ordinaria, con discussione e votazione in Assemblea, articolo per articolo e con votazione finale. Ebbene: un primo 'salto' nell'iter di formazione della legge si è consumata già in sede referente, costringendo la Commissione "Affari Costituzionali" a trasmettere il testo di legge all'Aula prima di averne ultimato l'esame, impedendo, così, ai membri della Commissione di pronunciarsi in sede referente sulla riforma. Un passaggio che non ne inficia la validità formale<sup>31</sup>, ma che, di fatto ha 'tagliato' una parte importante del dibattito sulla riforma, contribuendo, probabilmente alla proliferazione degli emendamenti presentati in Aula.

Al fine di velocizzare l'approvazione del testo, e arginare l'ostruzionismo, si è pensato, così, di presentare un "super-emendamento"<sup>32</sup>, il n. 1.103 a firma del senatore PD Stefano Esposito che, grazie a un *escamotage* procedurale, ha inserito nel testo della legge un preambolo (art. 01) riassuntivo dei caratteri essenziali della legge elettorale e delle modifiche che s'intendevano apportare in Senato. Contrariamente alla funzione propria degli articoli introduttivi – in cui sono indicate le finalità della legge e i principi generali cui il Legislatore s'ispira<sup>33</sup> –, l'"emendamento Esposito" ha, così, premesso alla legge un elenco dettagliato di norme che ne ha cristallizzato

<sup>30</sup> Così: F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e giudicato costituzionale, *cit.*; O. MASSARI, *Italicum: errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Nomos*, n. 3/2013; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in "I costituzionalisti e le riforme", *cit.*, che sottolinea la continuità della logica fra "Porcellum" e "Italicum", così come riconosciuto dagli stessi tecnici che hanno predisposto l'accordo politico alla base dell'attuale proposta di legge elettorale; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos*, n. 3/2014. *Contra* S. CECCANTI, *Amicus Fulco, sed magis amica veritas*, *ivi*.

<sup>31</sup> È perfettamente legittimo, infatti, che si impongano alla Commissione dei termini per la chiusura dei lavori o che un testo venga richiamato in Aula, bloccando, così la fase in Commissione. Altro discorso se ciò sia opportuno per la materia elettorale e su una riforma di rilievo costituzionale. Per un'approfondita disamina tecnico-giuridica della questione si rinvia al recentissimo contributo di L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015.

<sup>32</sup> Ribattezzato giornalmisticamente "Super-canguro".

<sup>33</sup> Indicando a volte le norme costituzionali cui s'intende dare attuazione.

l'impianto<sup>34</sup>, con l'effetto immediato di far decadere 35.800<sup>35</sup> dei 48.000 emendamenti presentati<sup>36</sup> e il risultato finale di fissare in un'istantanea i caratteri essenziali della nuova legge elettorale, prima e a prescindere da ogni dibattito in Aula sul merito della legge<sup>37</sup>.

Il primo dei rilievi critici circa la procedura imposta al Senato riguarda l'ammissibilità di un emendamento volto a premettere un "articolo-quadro" al d.d.l. che, più che stabilirne i principi, ne sancisca in via preliminare e definitiva l'assetto normativo. Il Regolamento del Senato non prevede nulla a riguardo ma, disciplinando all'art. 102 i criteri di "Votazione degli articoli e degli emendamenti", stabilisce alcuni importanti principi circa le modalità e l'ordine di votazione di articoli ed emendamenti, proprio a garanzia della trasparenza delle votazioni, del corretto

---

<sup>34</sup>Questo il testo dell' "emendamento Esposito", reperibile on line all'indirizzo web <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emend&leg=17&id=00858469&idoggetto=00775705&stampa=si&toc=no>: «All'articolo 1, premettere il seguente: «Art. 01. (Elezioni della Camera dei deputati).

1. La presente legge, mediante le necessarie modificazioni al testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e le altre disposizioni in diretta correlazione con le medesime modificazioni, stabilisce:

a) le liste dei candidati sono presentate in 20 circoscrizioni elettorali suddivise nell'insieme in 100 collegi plurinominali, fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, per le quali sono previste disposizioni particolari;

b) in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso, i capolista dello stesso sesso non eccedono il sessanta per cento del totale in ogni circoscrizione, nessuno può essere candidato, in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capolista nel limite di dieci collegi;

c) l'elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista;

d) i seggi sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti;

e) accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il tre per cento dei voti validi, salvo quanto stabilito ai sensi della lettera a);

f) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione;

g) sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima, i capolista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;

h) i collegi elettorali sono determinati con decreto legislativo da emanare entro il termine e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla presente legge;

i) la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016».

<sup>35</sup> Molti di meno secondo un conteggio effettuato da G. PICCIRILLI, sulla base dell'Allegato A al resoconto della seduta del 21/01/2015 (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Testi/Allegati/00000184.pdf>), e riportato in *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.1/2015.

<sup>36</sup> A norma del regolamento del Senato non possono essere ammessi alla votazione emendamenti in contrasto con deliberazioni già approvate dall'Aula su quello stesso argomento. Rileva G. PICCIRILLI come "Tali 'conseguenze' costituiscano un'applicazione del principio di non contraddizione, declinato nella sua dimensione procedimentale del *ne bis in idem*", in *op.ult.cit.*, p. 3 del *paper*. Dello stesso A., in approfondimento, v. *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

<sup>37</sup> In seguito alla votazione dell'"emendamento Esposito", la seduta è stata sospesa per permettere ai senatori di prendere visione degli emendamenti preclusi.

svolgimento dei lavori dell’Aula e della ‘disponibilità’ delle proposte di legge alla dialettica fra maggioranza e opposizioni. Stabilisce il comma 1: “La votazione si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti proposti, che sono votati prima dell’articolo al quale si riferiscono”, specificando al comma 2 che “Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l’ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso” e ancora, al comma 3, che “Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima dello stesso”.

Si tratta di disposizioni chiaramente orientate a dare un ordine logico alle votazioni sui testi di legge, evitando – nel caso previsto dal 2° comma – che si votino modifiche a un emendamento su cui non c’è il consenso della maggioranza e, nel caso disciplinato al comma 3, che si voti su emendamenti non definitivi. In nessuno di questi casi, però, può rintracciarsi la legittimazione di una procedura che, ammettendo la votazione preliminare di un emendamento unico e con contenuto “*omnia*”, possa determinare l’effetto caducativo di tutti gli altri incompatibili e compromettere, quindi, l’intera fase della discussione e votazione in Aula. Ne è dimostrazione la disposizione di cui al 2° comma che stabilisce: “Quando è presentato un solo emendamento soppressivo di un intero articolo, si pone ai voti il mantenimento del testo”, proprio a garanzia del dibattito in Aula. Anche il 4° comma dell’art. 102 R.S.<sup>38</sup>, che pure viene richiamato quale fondamento anche in Senato della c.d. “regola del canguro”<sup>39</sup>, si limita a consentire al Presidente una modifica dell’ordine delle votazioni “quando lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni”. Ed è, nei fatti, uno strumento adottato anche al fine di ridurre gli emendamenti posti in successiva votazione e arginare possibili derive ostruzionistiche a un testo di legge. Ciononostante l’attività discrezionale, ma tipizzata, del Presidente non può spingersi oltre i limiti dettati dal Regolamento del Senato, ovvero garantire “l’economia e la chiarezza delle votazioni”, tanto da pregiudicare il dibattito su punti essenziali e caratterizzanti del testo legislativo in discussione.

L’*escamotage* adottato in Senato per condizionare la votazione della legge elettorale e blindarne il testo è, infatti, uno strumento totalmente diverso dal “canguro” o dalla “ghigliottina”<sup>40</sup>, legittimamente previsti e ammessi in più occasioni al fine di assorbire i contenuti di altri

---

<sup>38</sup> Art. 102, comma 4 –“ Il Presidente ha facoltà di modificare l’ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni stesse”.

<sup>39</sup> Nella riunione del 17 luglio 1996, la Giunta per il Regolamento ha preso atto dell’interpretazione del Presidente, secondo la quale nel disposto dell’articolo 102, comma 4, trova sede il fondamento della c.d. «regola del canguro», in analogia a quanto stabilisce l’articolo 85 del Regolamento della Camera dei deputati. In questo caso è la prassi ad imporsi, legittimata dall’interpretazione data dalla Giunta per il Regolamento, non essendo possibile, nel rispetto dell’autonomia delle due Camere, un’applicazione analogica fra i Regolamenti.

<sup>40</sup> Strumento volto ad assicurare alla maggioranza la votazione dei decreti legge in decadenza, facendo decadere tutti gli emendamenti non ancora votati entro la votazione finale, da fissarsi entro 30° giorno dal deferimento, previsto dagli artt. 78 Comma 5 e art. 55 Comma 5 del Regolamento del Senato e applicato in via interpretativa anche alla Camera, a partire dalla XIII Legislatura.

emendamenti e come ‘*extrema ratio*’ all’ostruzionismo, quando il contrasto delle opposizioni<sup>41</sup> rischi di bloccare i lavori delle Camere. Nel nostro caso, infatti, non c’è stata alcuna variazione nell’ordine delle votazioni da parte della Presidenza: l’effetto preclusivo dell’emendamento Esposito si è prodotto in forza dell’ordine temporale ordinario delle votazioni, che calendarizza con priorità un articolo ‘premissivo’ all’intero testo di legge, rispetto agli altri emendamenti. Ci troviamo in presenza, cioè, più che di un mezzo di contrasto all’ostruzionismo, di una evidente forzatura del Regolamento del Senato e degli strumenti da questo ammessi, volta a ‘neutralizzare’ il dibattito e a orientare unilateralmente la votazione in Aula, più che a ‘snellire’ il numero degli emendamenti in contrasto con il testo di legge posto in votazione.

Dal punto di vista contenutistico, un ulteriore argomento si evince dall’art. 102, 5° comma, R.S., laddove prevede – sempre in relazione alla votazione di articoli ed emendamenti – che: “Quando il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni o si riferisca a più soggetti od oggetti o sia comunque suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico ed un valore normativo, è ammessa la votazione per parti separate. La proposta può essere avanzata da ciascun Senatore e su di essa l’Assemblea delibera per alzata di mano senza discussione”. È una regola elastica (e non potrebbe essere diversamente), per questo la c.d. “votazione per parti separate” è rimessa alla deliberazione dell’Aula, che si assume la responsabilità di accoglierla o meno, a prescindere dalle valutazioni del Presidente. E così è avvenuto anche nel caso in esame, in cui il Senato ha respinto per alzata di mano la richiesta di “votazione per parti separate presentata” dal sen. Candiani (Lega). Ma la votazione non ha, e non potrebbe avere, di per sé un valore di ratifica complessiva della procedura, capace di superare, cioè, il giudizio sull’ammissibilità dell’“emendamento Esposito”: la stessa maggioranza che lo ha sostenuto e votato ha semplicemente impedito che venisse ‘spacchettato’ e rimesso per singoli punti al voto dell’Aula, coerentemente col fine che sin dall’inizio si intendeva perseguire con la presentazione e la votazione di un emendamento preliminare riassuntivo dei contenuti essenziali e caratterizzanti della legge elettorale.

Eppure l’art. 102, 5° comma R.S. stabilisce una chiara garanzia, azionabile su istanza di parte e rimessa al voto assembleare, volta ad assicurare che il voto possa esprimersi non solo e non tanto su disposizioni formali sintetizzate in “articoli” ed “emendamenti”, quanto sulle singole parti del testo aventi un autonomo “significato logico” e “valore normativo”, a dimostrazione di come la formazione della volontà legislativa debba essere garantita in senso sostanziale sui singoli aspetti della legge, e non meramente formale, assicurando cioè la votazione di articoli ed emendamenti a

---

<sup>41</sup> In approfondimento, E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Atti del seminario di studio svoltosi il 17 marzo 2006, a cura (n. 2 della collana del Centro di studi sul Parlamento), Roma, 2007; C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei Deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, pubblicazione della Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 2001, vol. 2, p. 659 ss.; S. MATTARELLA, *Sulla preclusione del procedimento legislativo*, Palermo, 1969.

prescindere dal loro contenuto<sup>42</sup>. Contenuto normativo che, del resto, rileva sempre nel procedimento di formazione delle leggi, a prescindere dalla ‘forma’ in cui sia calato (articolo, emendamento, subemendamento), proprio per rendere operativa la regola della preclusione. Contenuto normativo che rileva anche ai fini dell’art. 74, 4° comma Cost. per garantire che tutti gli aspetti qualificanti di una disciplina in materia elettorale siano discussi e votati in assemblea, articolo per articolo e con votazione finale, proprio presupponendo che in più articoli si estrinsechi il contenuto normativo di una legge di rilievo costituzionale, e non certo in uno solo mascherato, per di più, da premessa al testo di legge<sup>43</sup>.

*3. Se il ‘salto’ scavalca l’art. 72, 4° comma (ma anche regolamento e prassi del Senato). Idee e proposte per una rilettura ‘costituzionale’ dei regolamenti parlamentari e un sindacato di garanzia della Corte sugli atti del procedimento legislativo.*

L’approvazione dell’“emendamento Esposito” ha aperto la via a una prassi che mira a riscrivere i criteri di ammissibilità di “emendamenti omnia”, estendendo agli emendamenti premissivi quanto già accade per i c.d. “maxiemendamenti”. Nel Regolamento del Senato non sono rintracciabili esplicite disposizioni regolamentari che prevedano o possano legittimare, anche solo indirettamente, un siffatto emendamento introduttivo e riassuntivo dei caratteri della legge. Anzi, lo stesso Regolamento del Senato stabilisce principi che sembrerebbero escluderne l’ammissibilità, soprattutto se letti in combinato disposto con l’art. 74, 4° comma Cost. al quale in ogni caso non potrebbe derogare<sup>44</sup>.

Anche facendo riferimento, in assenza di norme esplicite, ai principi costituzionali e alle prassi parlamentari, non si arriverebbe probabilmente a conclusioni molto dissimili. I “precedenti specifici” invocati dalla Presidenza del Senato per legittimare *ex post* un emendamento per molti inammissibile, infatti, non convincono: in tutti i casi in cui si è chiesto di introdurre articoli-preambolo a un testo di legge in discussione ci si è limitati a introdurre principi generali esplicativi delle finalità della legge e, al più, ad indicare le norme costituzionali cui si intendeva dare attuazione<sup>45</sup>. Si è trattato, cioè, di disposizioni prive di portata normativa diretta e, quindi, inidonee

<sup>42</sup> Un ampio dibattito sul tema è rintracciabile in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi a Roma il 1° Ottobre 2009, in *Quaderni-Nuova serie del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” della Luiss Guido Carli*, n. 8/2010.

<sup>43</sup> Per questo non può essere accolta la tesi di G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., p. 5, il quale, per limitare l’argomento dell’inammissibilità dell’“emendamento Esposito”, si limita a ridurre la questione al dato formale della difficile ricostruzione della nozione costituzionale di “articolo”, che la norma, al contrario, intende proprio superare.

<sup>44</sup> In tal senso i principi desumibili dal Regolamento del Senato potrebbero integrare il parametro di legittimità costituzionale dell’art. 72, 4° comma, in un eventuale giudizio di costituzionalità della legge elettorale. Problematicamente sul punto M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.

<sup>45</sup> Coerentemente con la natura e le finalità degli emendamenti premissivi. Cfr.: A. PIZZORUSSO, *Le*

a determinare antinomie con altri articoli, o a provocare effetti preclusivi nei confronti degli emendamenti presentati. Al contrario, la novità assoluta dell'emendamento n. 1.103 consiste nell'aver premesso all'art. 1 del testo in votazione un articolo introduttivo n. 01 (poi divenuto l'articolo 1 del testo approvato dal Senato) in cui ogni disposizione ha una diretta e relevantissima portata normativa e influisce in senso innovativo nella materia oggetto di legislazione e disciplinata in altri articoli del testo in esame, superando per un verso l'ostruzionismo, ma a prezzo della 'disponibilità' del progetto di legge anche per la stessa la maggioranza: un solo emendamento ha, cioè, deciso per tutti.

Per effetto dell'approvazione dell'"emendamento Esposito" non si è blindato solo il testo, ma anche la procedura dei lavori parlamentari: la votazione sui contenuti essenziali della legge ha, infatti, condizionato i lavori della Camera, costringendo la stessa maggioranza a presentare e approvare altri emendamenti modificativi dei singoli punti e articoli antinomici del disegno di legge in senso conforme all'articolo premesso e approvato. Con un "effetto domino" ulteriore rispetto alla preclusione degli emendamenti: quello di determinare a caduta la modifica e l'approvazione di tutto il progetto di legge, secondo i caratteri predeterminati nella "premessa bloccata". Se ciò non fosse accaduto, infatti – e proprio perché la preclusione opera verso gli emendamenti in contrasto presentati e non ancora votati, ma non per gli articoli del testo divenuti antinomici per effetto della votazione dell'emendamento "omnia" – si sarebbe determinata un'antinomia insanabile fra gli articoli dello stesso testo di legge.

La Presidenza del Senato ha risposto a questa obiezione, sollevata dai gruppi di opposizione, affermando che in quel caso si sarebbe interrotto l'iter del disegno di legge. Un rischio di non poco conto, vista l'urgenza delle riforme, che si sarebbe ben potuto evitare se il senatore Esposito – o chi nella maggioranza di governo abbia suggerito questo *escamotage* – avesse presentato, in conformità al Regolamento del Senato, una serie di emendamenti specificamente sostitutivi degli articoli cui si riferivano le disposizioni dell'emendamento premissivo, a quel punto inutile e comunque inammissibile. Non vi sarebbe stato il rischio di determinare antinomie e la preclusione avrebbe comunque colpito gli stessi emendamenti falciati dall'"emendamento Esposito". L'unica conseguenza 'negativa' per la maggioranza sarebbe stata un prolungamento dell'esame, al più, di un paio di giorni: un termine inaccettabile (e a quanto pare più pericoloso dell'emendamento inammissibile) in un governo che ha fatto della velocità a tutti i costi la sua cifra politica, ma che pare poco attento alle conseguenze negative che certe prassi *extra ordinem* o palesemente *contra legem* (se non *contra Constitutionem*) possono inaugurare.

Dichiarando prima ammissibile e poi approvando l'"emendamento Esposito", infatti, con una sola mossa di "scacco al re" (o al Parlamento) si è violato l'art. 72, 4° comma Cost. – nella parte in cui prevede che i disegni di legge in materia elettorale siano discussi e approvati "articolo per articolo e con votazione finale" – e i principi del diritto parlamentare, così come codificati nei regolamenti di Camera e Senato, laddove, proprio in attuazione dell'art. 72 Cost., stabiliscono che

---

*deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo, Il foro italiano*, 1969, V, p. 17 ss.; R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 130 ss.

l'esame e la discussione della proposta di legge vanno garantiti anche tramite il diritto di poter presentare all'Aula emendamenti al testo di legge e di poterli porre in votazione, senza che nessuno degli strumenti posti ad argine dell'ostruzionismo possa impedire o condizionare, a monte, lo svolgimento di un dibattito libero e plurale sui singoli e diversi contenuti della legge da approvare<sup>46</sup>.

Autorevoli voci si sono sollevate in dottrina per censurare l'uso (o l'abuso) strumentale delle regole parlamentari, la violazione di ogni tecnica di buona legislazione e, in definitiva, dell'autonomia e della libertà del Parlamento<sup>47</sup>. Garanzie e prerogative che non tutti i parlamentari,

---

<sup>46</sup> V. artt. 100-102 Regolamento del Senato e artt. 83-93 Regolamento della Camera (e in particolare art. 85-bis). V. per tutti P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, Vol. 2, p. 1369, il quale ribadisce che la materia elettorale "per la delicatezza che la connota, necessita del più ampio dibattito possibile fra le forze politiche, onde evitare in radice che la disciplina approvata costituisca una indebita penalizzazione per alcune o un indebito vantaggio per altre". Ma un siffatto procedimento non soddisfa neppure le tesi più restrittive, come per A.A. CERVATI, secondo il quale: "La *ratio* di una previsione di una riserva di legge di assemblea non è, infatti, da ricercarsi nell'obiettivo di assicurare un esame «disteso» dei progetti di legge, bensì nella ritenuta opportunità di far discutere «determinati disegni di legge di importanza politica e istituzionale» in una sede che implichi, per sua natura «garanzie di pubblicità delle sedute e di presenza integrale degli schieramenti politici che non hanno riscontro in altre sedi». Garanzie che mirano, cioè, alla disponibilità del progetto/disegno di legge al dibattito e al confronto politico in assemblea e di fatto vanificate con il 'salto' della procedura ordinaria. Cfr. sul punto A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e Soc.* 1988, n. 2, p. 221 s., per il quale il controllo analitico da parte del Parlamento previsto dall'art. 72 Cost. è «funzionalizzato alla possibilità da parte dell'organo legislativo di *modificare* la norma oggetto del controllo. Altrimenti la fase della discussione e votazione sui singoli articoli perderebbe quel valore centrale ed insopprimibile che questa riveste all'interno del procedimento legislativo e che deriva dalla previsione costituzionale della stessa».

<sup>47</sup> Così G. AZZARITI: "L'emendamento Esposito ribalta la *ratio* della disposizione costituzionale e impone anzitutto una sorta di "votazione finale" per poi obbligare i nostri parlamentari ad adeguarsi nelle successive votazioni articolo per articolo. Contro ogni tecnica di buona legislazione fa premettere alla legge una disposizione (significativamente indicata come art. 01) che non ha nessun contenuto precettivo, bensì si limita a riassumere per intero i principi che devono essere contenuti nelle successive disposizioni. Un inusuale e inutile preambolo d'intenti. Si pensa così di aver trovato il modo per impedire ogni ulteriore possibile discussione, votazione ed eventuale approvazione di articoli non conformi (secondo il regolamento del Senato, infatti, non sono ammessi emendamenti in contrasto con deliberazioni già adottate sull'argomento nel corso della discussione). Lo stravolgimento di ogni logica parlamentare appare evidente, l'uso strumentale del regolamento palese. Eppure tutto ciò sta avvenendo sotto i nostri occhi senza scandalo, in nome del cambiamento, sotto la pressione di una politica concentrata sul risultato da conseguire ad ogni costo." Estratto da *Il "canguro" illegittimo*, in "Il Manifesto" del 21/01/2015. Analogamente: M. VILLONE, nelle dichiarazioni concesse a "Il Fatto quotidiano" e riportate nell'articolo *Mattarella presidente, Villone: "Italicum incostituzionale, capo dello Stato lo dirà*, del 1° febbraio scorso, ribadite in M. VILLONE, *L'autodistruzione della democrazia*, su *Il Manifesto* del 28 gennaio 2015; S. MANGIAMELI, nell'intervista del 22/01/2015, *Caos Italicum/il giurista: è incostituzionale, reperibile on line all'indirizzo web <http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2015/1/22/CAOS-ITALICUM-Il-giurista-il-Renzellum-e-incostituzionale/574799/>*; A. PACE, nell'intervista rilasciata il 14/02/2015 a "Il Fatto quotidiano", *Riforme, il costituzionalista Pace: "Camere ricattate. Carta a rischio*, reperibile on line all'indirizzo web <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/14/riforme-costituzionalista-pace-camere-ricattate-carta-rischio/1423500/>, con particolare riferimento al combinato disposto fra legge elettorale e riforme costituzionali. Su posizioni opposte G.

anche della maggioranza, saranno disposti a mettere in discussione, con il possibile proliferare di analoghe forzature o violazioni nell'approvazione di disegni e progetti di legge, anche cruciali per il Paese, e nell'attuazione dell'indirizzo politico. Il risultato di tale *modus procedendi* – registrabile fin dall'attuale esperienza di governo – è quello di dover ricercare, di volta in volta, e in base a interessi variabili, diverse e oscillanti maggioranze disposte a sostenere l'una o l'altra riforma, a prezzo proprio della tenuta e della coerenza dell'indirizzo politico e, in definitiva, della stabilità del governo che il sistema elettorale imposto e le riforme costituzionali in atto mirerebbero a rafforzare<sup>48</sup>. Le forzature al Regolamento delle Camere, imposte per far approvare le riforme 'a tamburo battente', potrebbero in definitiva ritorcersi proprio contro il governo stesso, minandone alla base l'autonomia e la credibilità.

Sul piano del metodo la vicenda in esame ripropone alcune importanti questioni a cui si stenta a dare risposte univoche: a) quali effetti produce, da un punto di vista squisitamente giuridico, l'approvazione di una legge in violazione dei regolamenti parlamentari?; b) In un caso ancora più grave, chi e come potrebbe sanzionare una violazione dei regolamenti, senza con ciò ledere l'autonomia delle Camere, ogniquale volta questa assurga a violazione dell'art. 72 Cost. o di altre norme costituzionali che riconoscano diritti di terzi o garantiscano le prerogative del Parlamento e dei parlamentari?; c) Quali strumenti avremmo per garantire l'effettività della dialettica maggioranza-opposizione, prima e a prescindere dai rapporti politici di forza che si instaurano nelle Assemblee elettive, in costanza di un sistema elettorale che, se approvato, tenderebbe a sovradimensionare sempre di più la maggioranza relativa premiata dalle elezioni a scapito delle minoranze interne ed esterne?

Una possibile risposta sembra arrivare proprio dalla recente sent. n. 120/2014, laddove, ridefinendo la portata della sua giurisprudenza in tema di sindacabilità costituzionale dei regolamenti parlamentari, la Corte costituzionale ribadisce come l'autonomia costituzionale delle Camere deve avere precisi confini, essenzialmente riconducibili all'organizzazione interna e alla disciplina del funzionamento dei due rami del Parlamento, con particolare riferimento al procedimento legislativo, ma solo "per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione" (artt. 64 e 72 Cost.)<sup>49</sup>, cui i regolamenti non possono derogare. A tal fine, la Corte insiste sullo strumento del conflitto di attribuzione quale rimedio volto a verificare il rispetto della costituzionalità e dei

---

PELLEGRINO e S. CECCANTI nelle dichiarazioni riportate dalla stampa il 21/01/2015 in *Legge elettorale, giuristi divisi su emendamento Esposito*, reperibile on line su: <http://notizie.tiscali.it/articoli/politica/15/01/21/emendamento-esposito-giuristi-divisi.html>.

<sup>48</sup> Precisa a riguardo G. AZZARITI: "Inoltre, i governi a maggioranze variabili sono inesorabilmente esposti al potere di "ricatto" ovvero di veto degli alleati occasionali, i quali, non essendo legati alla strategia complessiva dell'esecutivo, potranno legittimamente porre le proprie condizioni e far valere i propri interessi politici e personali del momento. Confidare sul fatto che tanto qualcuno alla fine si trova per far passare le proprie proposte, vista anche l'attuale frantumazione di tutte le formazioni politiche organizzate, sia di maggioranza che di opposizione, francamente non appare una strategia lungimirante.", in *Il "canguro" illegittimo*, cit.

<sup>49</sup> Cfr. sul punto anche la sent. n. 9/1959.

suddetti limiti all'esercizio dell'autonomia delle Camere ed i principi e/o diritti costituzionali che potrebbero esserne lesi<sup>50</sup>.

A proposito di questi limiti, è opportuno sottolineare come, se il testo votato in Senato dovesse diventare legge, una sola forza politica maggioritaria in Parlamento, ma minoritaria nel Paese, potrebbe modificare i regolamenti parlamentari nel pieno rispetto formale della maggioranza assoluta dei componenti di ogni singola Camera prevista dall'art. 64, 1° comma Cost. E non è escluso, in prospettiva, che una modifica dei Regolamenti parlamentari possa far 'rientrare dalla finestra' (e sotto mentite spoglie) un meccanismo analogo al c.d. "voto bloccato" sui d.d.l. del governo respinto dalla Commissione "Affari costituzionali". O, ancora, che possa depotenziare la garanzia della riserva di assemblea sulle leggi di maggiore rilievo politico e costituzionale, elencate nell'art. 72, 4° comma, codificando la procedura seguita per l'"emendamento Esposito", quale strumento 'd'urgenza' per contrastare l'ostruzionismo parlamentare.

Il problema della sindacabilità costituzionale dei regolamenti si porrebbe, allora, in termini diversi e ulteriori rispetto alla prioritaria garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere e, quindi, del riconoscimento del conflitto di attribuzione come unica forma di sindacato esperibile: lo strumento a tutela dei diritti eventualmente lesi. In un sistema fortemente maggioritario e caratterizzato da una significativa carenza di meccanismi di controllo e contropoteri autonomi dalla maggioranza, l'azionabilità di un più incisivo sindacato di legittimità costituzionale degli atti del procedimento legislativo diventerebbe non solo uno strumento di verifica della legalità formale, ma una garanzia democratica cruciale. In caso di violazione di principi e diritti di rango costituzionale, allora, lo strumento del conflitto di attribuzione potrebbe non essere la via più efficace per apprestarne una tutela specifica davanti alla Corte, soprattutto in presenza di diritti di terzi<sup>51</sup>. E già da oggi, per arginare la reiterazione di procedure analoghe a quelle inaugurate con l'"emendamento Esposito", sarebbe auspicabile che la Corte intervenisse sulla prassi dei "maxiemendamenti" (analogamente a come ha già fatto in passato per i decreti legge) per arginare abusi sul corretto svolgimento del procedimento legislativo e forzature ai regolamenti delle Camere che si traducano in una surrettizia violazione dell'art. 72 Cost<sup>52</sup>.

Vero è che la giurisdizionalizzazione dei conflitti istituzionali non può continuare a supplire alla carenza di una matura dialettica parlamentare fra le forze politiche, ma è altrettanto vero che con la sent. n. 1/2014 si è aperta una porta per la tutela giurisdizionale dei diritti politici, quali diritti fondamentali individuali e dei gruppi sociali, che con tutti i limiti delle modalità di accesso e della pronuncia della Corte<sup>53</sup>, non va chiusa. Potrebbe non bastare a colmare le lacune vecchie e nuove

<sup>50</sup> Così T. GIUPPONI in *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in Forum di Quaderni costituzionali, del 03/07/2014, p. 1 del paper.

<sup>51</sup> Un dubbio sollevato anche da T. GIUPPONI, *op.ult.cit.*, p. 4 del paper.

<sup>52</sup> Cfr. sul punto: M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, su *Giur. cost.*, 2014, n. 3, p. 21103 ss.; G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale nella democrazia maggioritaria*, in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 51 ss.

<sup>53</sup> Molte le critiche sollevate in dottrina. *Ex plurimis* cfr.: A. ANZON, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos*,

emergenti nel bilanciamento fra i poteri e nel rapporto democratico fra cittadini ed eletti, e fra forze politiche rappresentate in Parlamento, in un momento particolarmente delicato per la vita democratica del Paese, ma certo è che la risoluzione di tali conflitti non può essere lasciata all'arbitrio del più forte. O di chi si sia autoproclamato tale.

---

n.1/2013, p. 2 ss.; B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda "imbarazzante" per la Corte costituzionale?*, in *Consulta OnLine*, 12 novembre 2013; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013; M. DOGLIANI, *Una soluzione di "compromesso" seguendo la via tedesca sulla legge elettorale*, in *Nuvole*, n. 48/2014; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.