

Tutto in un voto (premissivo)! **La fissazione dei principi dell'*Italicum* nel suo esame presso il Senato***

di Giovanni Piccirilli **
(30 gennaio 2015)

L'approvazione dell'[emendamento n. 01.103, a prima firma del sen. Stefano Esposito \(PD\)](#), ha suscitato non poche polemiche, soprattutto da parte di chi ha messo in discussione la correttezza del procedimento di discussione delle modifiche alla legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati ([A.S. 1385 e abb.](#), cd. *Italicum*). Opposizioni e commenti giornalistici hanno evidenziato come la sua approvazione abbia determinato il venir meno di numerosissimi emendamenti previamente presentati¹, strozzando un dibattito ancora agli inizi (oltre ai tentativi di ostruzionismo); inoltre, si è contestato che un emendamento che definisce l'impianto pressoché integrale della riforma elettorale sia stato approvato con un'unica votazione e senza l'adeguato dibattito parlamentare, anche in considerazione dei non pochi tratti di innovatività dei contenuti dell'emendamento rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (e non modificato dalla Commissione in sede referente, che non ha concluso i suoi lavori prima dell'inizio dell'esame in Assemblea).

L'emendamento 01.103 contiene infatti il "succo" dell'accordo tra le parti politiche sulla riforma della legge elettorale, quali: l'attribuzione del numero dei seggi su base nazionale; la clausola di sbarramento al 3%; l'eventuale turno di ballottaggio al mancato raggiungimento del 40% per la lista di maggioranza relativa; il numero di circoscrizioni e dei collegi, nonché la natura plurinomiale di questi ultimi; la priorità di elezione per i capilista; alcuni elementi di pari opportunità tra i generi; le modalità di realizzazione della riforma anche attraverso successivi decreti delegati; la sospensione dell'efficacia del nuovo sistema fino alla metà del 2016.

La particolarità di questa proposta è duplice. Per un primo profilo, dal punto di vista soggettivo, si tratta (almeno, stando alla sottoscrizione...) di un emendamento di iniziativa di un singolo parlamentare, e forse proprio per questo in grado di passare alquanto inosservato nella fase in cui era aperto il termine per la presentazione dei subemendamenti. Per un secondo profilo, la specificità dell'emendamento Esposito è quella di raccogliere in un unico testo tutti gli aspetti caratterizzanti dell'accordo sulla riforma elettorale, che precedentemente risultavano frammentati tra molteplici emendamenti presentati alle varie parti dell'articolato (ma per massima parte relativi all'art. 1 del disegno di legge).

Insomma, tutti i contenuti sopra citati sono stati sapientemente riassunti in un breve "articolo premissivo" (cioè una proposta emendativa finalizzata a premettere un articolo all'inizio del testo, appunto prima dell'art. 1), perciò posto in votazione prima di tutti gli emendamenti riferiti al testo del disegno di legge, comprese le proposte soppressive dell'art. 1 (tranne alcuni altri emendamenti altrettanto premissivi, che sono stati tuttavia rigettati dall'Assemblea). specularmente alla *ratio* propria dei suffissi di numerazione quali "*-bis*", "*-ter*" etc. per le aggiunte tra due partizioni con numerazione naturale, l'articolo così inserito è numerato "01" e tale resta fino al coordinamento finale del testo a seguito della sua trasmissione all'altro ramo del Parlamento per la lettura successiva.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1

Secondo fonti giornalistiche sarebbero oltre 35.000. Invero, ad un rapido conteggio delle proposte dichiarate precluse dal Servizio Assemblea del Senato e riportate nell'[allegato A al resoconto della seduta del 21 gennaio 2015](#), queste sarebbero sì numerose, ma in numero ben inferiore: 1.874.

Da un punto di vista generale, la priorità di votazione di un articolo (aggiuntivo) premissivo rispetto a un emendamento integralmente soppressivo dell'art. 1 (nonché rispetto a tutte le proposte di modifica a esso riferite) è cosa ovvia: l'ordine di votazione degli emendamenti segue anzitutto la successione delle partizioni testuali a cui essi sono riferiti e, solo nel caso di più emendamenti rivolti a uno stesso inciso testuale, si segue l'ordine – di derivazione aristotelica e benthamiana², sulla base del principio di non contraddizione – per cui si pongono in votazione prima le proposte soppressive, poi quelle sostitutive e infine quelle aggiuntive. Tale ordine è dettato da molteplici esigenze, tra le quali conviene ora citare la necessità di dover rigettare tutte le proposte emendative presentate al fine di poter procedere al voto sul mantenimento del testo iniziale³ e, dunque, permettere a tutti i soggetti del procedimento di evidenziare ipotesi alternative che si pongano dal punto di vista procedimentale su un piano di parità con le altre, costituendo altresì degli snodi indefettibili del procedimento di approvazione del testo in discussione.

Una proposta di legge è anzitutto un documento scritto in lingua italiana e, come tale, si legge dall'alto verso il basso e da sinistra verso destra (sia consentito: che poi sia redatto in linguaggio effettivamente comprensibile è un altro discorso). In ogni caso, procedendo nell'esame del documento, ci si arresta ove si incorra in una porzione testuale alla quale è stata riferita una proposta di modifica, al fine di definire il voto su di essa. E dunque, ipotizzando di avere in mano il documento su cui è scritto il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea, prima ancora di iniziare a scorrere il suo primo articolo (e a valutare gli emendamenti ad esso riferiti, incluse le proposte di soppressione integrale), è necessario procedere all'esame delle proposte che intendono inserire contenuti nello spazio precedente all'inizio dello stesso articolo. Volendo approfondire, il rapporto reciproco tra più proposte premissive segue il principio generale per cui l'ordine di votazione deriva dalla "lontananza" della proposta rispetto al testo in discussione. Ed è per questo che la [proposta 01.101 Gotor](#) (della minoranza del PD) è stata posta in votazione prima di quella a firma Esposito, in quanto più "distante" dal testo del ddl. Inoltre, qualora fosse impossibile misurare il grado di differenziazione tra più proposte premissive rispetto al testo di riferimento, non potrebbe che ricorrersi all'ordine di presentazione. Ad ogni buon conto, tutte le proposte premissive di articoli rispetto al primo articolo di un testo sono poste in votazione con precedenza rispetto a tutte quelle (soppressive, modificative o aggiuntive che siano) riferite all'articolo 1.

Diverso sarebbe stato il caso in cui fosse stata posta una questione di fiducia sul mantenimento dell'art. 1 (o, eventualmente, su un emendamento integralmente sostitutivo dello stesso), in quanto la questione di fiducia (richiesta, secondo la formula di rito "sull'approvazione senza emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi") ha priorità sul voto sulle proposte concorrenti. Solo a seguito della votazione sulla questione di fiducia si sarebbe proceduto all'esame delle proposte di aggiunte di articoli (da premettere o da inserire a seguito dell'articolo al quale era riferita la votazione fiduciaria), e solo nel caso in cui il contenuto approvato non avesse determinato conseguenze preclusive su tali articoli aggiuntivi⁴.

2

Cfr. le pionieristiche riflessioni condotte in *La tattica parlamentare* (orig. 1789-1791), disponibile in italiano nella traduzione a cura del Brunialti, in *Biblioteca di Scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, p. 717 s.

3

Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 334.

4

Su questo si v. il precedente, alla Camera, della seduta del 13 luglio 1995, in cui appunto viene sottolineata la problematicità degli articoli premissivi in caso di votazione fiduciaria e la loro distinzione dalla proposte emendative riferite all'articolo la cui approvazione era avvenuta con voto di fiducia, appunto "senza emendamenti,

Infatti, ancor più dell'ordine in cui vengono poste in votazione le proposte emendative, rilevano le conseguenze preclusive derivanti dall'esito di tali votazioni. L'incedere nel testo e la votazione delle proposte emendative che mano a mano sono riferite alle sue porzioni testuali recano con loro una serie di conseguenze, che si esplicano sulla sorte delle proposte da porsi in votazione in riferimento alle proposizioni successive. Tali "conseguenze" costituiscono appunto una applicazione del principio di non contraddizione, declinato nella sua dimensione procedimentale del *ne bis in idem*⁵: a seguito dell'approvazione di una proposta di modifica, non possono essere esaminate le proposte ulteriori che contrastano con la deliberazione appena adottata. Le proposte di modifica incompatibili con l'esito delle votazioni precedenti sono da considerarsi decadute in quanto "precluse"⁶. Il voto su di esse non può svolgersi in quanto la volontà del collegio risulta già validamente formata in senso inverso, alla luce proprio della decisione assunta. Allo stesso modo, le proposte che risultassero integralmente contenute nella deliberazione appena adottata (es. la soppressione di un comma rispetto alla soppressione dell'intero articolo) sono da ritenersi "assorbite", e dunque implicitamente approvate per effetto del voto positivo ricevuto dal testo teleologicamente identico ad esse⁷.

Le proposte premissive hanno perciò un grandissimo potenziale preclusivo, discendente dal momento assai "precoce" in cui vengono a essere poste in votazione. È proprio per questo che l'approvazione dell'articolo premissivo 01.103 ha determinato la preclusione di un numero elevatissimo di proposte emendative riferite all'art. 1 del testo del ddl, ormai "invotabili" in quanto incompatibili con le direttrici emergenti dalla deliberazione assunta con l'approvazione della proposta Esposito. Ad esempio, qualsiasi emendamento che volesse intervenire sull'esistenza o sull'entità della clausola di sbarramento diviene immediatamente precluso a seguito dell'inserimento dell'art. 01 da essa recato, il cui comma 1, lett. e), introduce la soglia di sbarramento, fissandola al 3% dei voti validi.

Così descritti i termini generali di quanto avvenuto il 21 gennaio 2015 in Senato, si coglie l'occasione per provare a sviluppare qualche riflessione, a partire dalla prassi e dai precedenti.

Anzitutto una considerazione, in realtà, alquanto banale. Le proposte premissive (nella maggior parte dei casi, emendamenti, ma anche, come in questo caso, interi articoli), sono magari poco ricorrenti, ma sicuramente – almeno, in senso generale – elementi "ordinari" del procedimento di decisione parlamentare. In altre parole, possono avere scarsa "regolarità" (nel senso della frequenza), ma di certo non possono essere tacciati di violazione – in assoluto – delle regole del procedimento legislativo.

In secondo luogo, dal punto di vista definitorio, sembra errato il riferimento – effettuato da molte fonti giornalistiche – alla cd. tecnica del "canguro", ossia alla locuzione che, propriamente intesa, descrive il meccanismo previsto dall'art. 85, comma 8, del

subemendamenti e articoli aggiuntivi" (ma senza escludere premesse vertenti su oggetti non preclusi). In ogni caso è evidente che si tratta di un caso assai raro.

5

Evidenzia la correlazione tra principio di non contraddizione e preclusione C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei Deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2001, vol. 2, p. 659 s.

6

Sul diverso concetto di preclusione nel senso di improcedibilità dei progetti respinti nei sei mesi precedenti, per altro in senso critico rispetto alla legittimità costituzionale dell'istituto, non può non rinviarsi a S. MATTARELLA, *Sulla preclusione del procedimento legislativo*, Palermo, 1969, spec. p. 17 s.

7

V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2005, p. 280.

regolamento della Camera e ritenuto applicabile anche al Senato in forza del parere della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996. Tale tecnica costituisce una “reazione” alle degenerazioni ostruzionistiche costituite dalla presentazione di un elevato numero di emendamenti estremamente simili tra loro, “differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate”. Dinanzi alla presentazione di una pluralità di proposte identiche dal punto di vista dispositivo, ma che si differenziano tra loro solo per scostamenti quantitativi spesso minimi, tanto da risultare trascurabili, si è prevista la possibilità di derogare al sistema ordinario di votazione consentendo al Presidente di porre in votazione “quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all’emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri” (art. 85, comma 8, reg. Camera). In questo modo, una volta che l’Assemblea abbia rigettato l’emendamento più “lontano” dal testo, il Presidente può “saltare” in avanti ed avvicinarsi progressivamente ad esso (da cui, appunto, l’origine del riferimento al “canguro”), fino a quando uno degli emendamenti intermedi venisse eventualmente approvato oppure fosse confermato il testo di partenza. In realtà, la stessa locuzione è utilizzata più in generale per descrivere le riduzioni del numero delle votazioni su emendamenti⁸. Nulla di tutto ciò è avvenuto con l’emendamento Esposito. All’evidenza, l’unico elemento in comune tra la tecnica percorsa con quest’ultimo e il meccanismo sopra descritto sta nello “sfruttamento” delle conseguenze preclusive derivanti dall’esito di una determinata votazione. Ma in realtà questa è l’essenza stessa del procedimento di decisione parlamentare e costituisce applicazione diretta delle regole derivanti dall’ordine di votazione degli emendamenti⁹. Per il resto, gli elementi di differenziazione sono tali e tanti da portare appunto a ritenere errato (o comunque, eccessivamente semplicistico) l’accostamento dell’uno all’altro. Non vi è stata infatti alcuna modifica dell’ordine delle votazioni, posto che l’articolo premissivo andava necessariamente votato a quel punto del procedimento, anche in assenza delle migliaia di ulteriori proposte emendative presentate. Nessun “super-canguro”, dunque, nel procedimento di approvazione dell’*Italicum*. Solo una “eccezionale ordinarità” del procedimento legislativo nella fissazione (per via emendativa) delle direttrici fondamentali della riforma elettorale.

Piuttosto, ci si deve interrogare sulla effettiva ammissibilità di un simile emendamento che, formalmente, richiede una aggiunta nella parte iniziale del testo ma, dal punto di vista sostanziale, “anticipa” elementi che quel testo già contiene. Ci si potrebbe dunque chiedere se possa configurarsi una violazione dell’art. 72 Cost., che occorrerebbe nel momento in cui si avesse (la mancata dichiarazione di inammissibilità e poi) la votazione di una proposta emendativa che incide sugli ambiti contenutistici di una pluralità di articoli diversi, eludendo, o forse scontrandosi del tutto, con la prescrizione secondo cui l’esame delle leggi avviene “articolo per articolo” (e con votazione finale).

Ebbene, anche da questo punto di vista, non sembra possibile portare elementi a supporto delle tesi di violazione delle regole del procedimento legislativo. Non si deve dimenticare che l’A.S. 1385, di modifica della legge elettorale per la Camera dei deputati, è composto da soli 3 articoli, dei quali è praticamente solo il primo a intervenire con modifiche della formula elettorale della trasformazione dei voti in seggi. L’art. 2 contiene poche modifiche

8

Da ultimo, tale locuzione è stata utilizzata nel procedimento di approvazione dell’A.S. 1429 di revisione della seconda parte della Costituzione. Volendo, una ricostruzione della vicenda è offerta nelle note di aggiornamento presenti nell’Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale del sito www.federalismi.it, relativamente ai [lavori del 24-30 luglio 2014](#).

9

Sul tema, sia consentito un rinvio alla trattazione svolta nel volume *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova., 2008, spec. 223 s.

di coordinamento e l'art. 3 la delega per la determinazione dei collegi plurinominali. Dunque, tutti gli argomenti trattati nell'emendamento Esposito erano contenuti in un unico articolo, l'art. 1, al quale lo stesso emendamento era formalmente riferito quale proposta premissiva.

Ci si potrebbe poi interrogare sull'ammissibilità stessa di un articolato di tal fatta, che sin dall'inizio assomma in un unico articolo pressoché tutti i contenuti di un intervento legislativo così complesso. Ma sembra evidente il rischio di avvilupparsi in una spirale potenzialmente senza uscita sulla ricostruzione della nozione costituzionale di articolo, non a partire dal rapporto di questo con gli emendamenti ad esso riferiti (operazione difficile, ma in qualche misura ipotizzabile¹⁰), bensì nella diversa e ben più ardua prospettiva di un vincolo alla redazione delle proposte di legge in articoli contenutisticamente omogenei e anzi limitati, che *de iure condito* non sembra avere grandi appigli.

In definitiva, non può non rilevarsi che – per quanto “ardita” – la soluzione percorsa dall'emendamento Esposito si collochi sul delicatissimo crinale tra ciò che il regolamento non vieta e ciò che la prassi parlamentare registri come possibile, ancorché non troppo frequente.

Un ultimo elemento può forse sottolineare ulteriormente la particolare “destrezza” di chi ha concepito la struttura dell'emendamento in parola. Vi è infatti una particolarità del regolamento del Senato, sul punto divergente da quello della Camera, che ha consentito che l' “operazione” andasse in porto senza sorprese: le disposizioni che presiedono l'accesso alla votazione per parti separate dei testi, come quello in esame, composto da “più disposizioni o [...] comunque suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico ed un valore normativo” (art. 102, comma 5, reg. Senato). Infatti, mentre alla Camera l'accesso alla votazione per parti separate è deciso autonomamente dal Presidente di Assemblea (eventualmente, su richiesta), al Senato il Presidente valuta esclusivamente l'ammissibilità *prima facie* della richiesta avanzata anche da un solo senatore, rimettendo poi il merito della decisione all'Assemblea per alzata di mano (art. 102, comma 5, ultimo periodo, reg. Senato). Dunque, in ultima analisi, è la stessa maggioranza che supporta l'emendamento nella sua “interezza” a essere chiamata a decidere sulla sua possibilità di divisione. E così è avvenuto, infatti: dinanzi alla richiesta di votazione per parti separate presentata dal sen. Candiani (Lega), la Presidenza del Senato ha rimesso la questione all'Assemblea, che l'ha respinta (per altro, non è prevista la registrazione dei nomi, e quindi non è dato sapere con che maggioranza). Alla Camera non sarebbe potuto succedere, in quanto la evidente natura composita del testo avrebbe sicuramente condotto alla votazione per parti separate. Insomma, i vari elementi di cui si compone questo irrituale (ma, all'apparenza, non perciò illegittimo) *modus procedendi* sembrano comporre un mix difficilmente superabile di fantasia, intuizione, decisione e velocità d'esecuzione.

Anche a prescindere dalla divisione del testo in più votazioni, dovrebbe forse sorprendere che il clamore suscitato dall'emendamento Esposito non sia stato accompagnato dalla presentazione di alcun subemendamento.

Per un curioso scherzo del destino, le sorti della riforma elettorale si sono infatti giocate ancora una volta sul filo dei subemendamenti. Nel 2005 fu una diversa (e, in qualche misura, forse più facilmente contestabile) tecnica che portò la Commissione affari costituzionali a licenziare un testo totalmente diverso dal “Nespolum” che aveva iniziato il percorso parlamentare. In quel caso fu un subemendamento (come tale, non ulteriormente

10

Sul tema, v. le riflessioni sviluppate in diversi contributi raccolti nel volume *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, Padova, 2010.

emendabile¹¹) a riscrivere quasi per intero il testo¹²; oggi è stata l'assenza della presentazione di proposte emendative di secondo grado al testo del deputato Esposito ad aver fatto sì che anche questo, proprio come il suo antecedente del 2005, potesse riassumere in un'unica votazione i principi cardine dell'atto in formazione.

Forse nel caso dell'articolo premissivo 01.103 Esposito si è semplicemente sottovalutata la proposta presentata (almeno formalmente...) da un singolo parlamentare, senza clamore né cofirmatari, non ritenendola "meritevole" di attenzione (e di subemendamenti) come di solito avviene per gli emendamenti presentati dal Relatore o dal Governo (o, eventualmente, a firma congiunta di più Capigruppo). Un errore di valutazione che si è evidentemente rivelato fatale per gli oppositori della modifica della legge elettorale supportata dal Governo in carica.

** Coordinatore del Centro di studi sul Parlamento – LUISS Guido Carli - gpiccirilli@luiss.it

11

...almeno alla Camera. Al Senato, invece, in assenza di divieti espliciti, in rarissimi casi una prassi, comunque non univoca, ha conosciuto episodi davvero particolari di emendamenti a subemendamenti. È avvenuto anche nel caso del procedimento di approvazione dell'*Italicum*, nella seduta del 23 gennaio 2015, con la [proposta numerata 1.7000/1 \(testo 2\)/100 del sen. Marcucci](#) (per altro, approvata) e con ulteriori proposte di modifica del subemendamento Finocchiaro sulla cd. norma "antiflipper", ossia relativa alla distribuzione dei cd. "seggi eccedentari" tra i collegi di una stessa circoscrizione.

12

Cfr. P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 1003 s., specie in relazione alla seduta della I Commissione della Camera del 27 settembre 2005.