

ANTONIO D'ANDREA, dopo aver insegnato materie giuspubblicistiche presso l'Accademia della Guardia di Finanza di Bergamo, l'Università Ca' Foscari e l'Università della Calabria, è attualmente ordinario di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, dove insegna Diritto costituzionale I e II nel Corso di laurea magistrale.

MARCO PODETTA ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Scienze giuridiche europee ed internazionali all'Università degli Studi di Verona ed è attualmente Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, dove tiene lezioni di didattica integrativa per gli insegnamenti di Diritto costituzionale I e II nel Corso di laurea magistrale.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.
Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 1.
La Repubblica è fondata sui principi di unità, indivisibilità, continuità e inalienabilità. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.



Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale Antonio D'Andrea - Marco Podetta

IL RILANCIO DELLA RIFORMA ELETTORALE NEL QUADRO PARLAMENTARE NAZIONALE

Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura

Art. 9.
La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.
L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 6.
La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.
Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.
Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Studi di diritto pubblico
Collana diretta da Francesco Gabriele
Sezione didattica

a cura di
ANTONIO D'ANDREA
MARCO PODETTA

Art. 11.
L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

CACUCCI EDITORE
BARI
La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni. Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

a cura di

ANTONIO D'ANDREA

MARCO PODETTA

**IL RILANCIO DELLA RIFORMA
ELETTORALE NEL QUADRO
PARLAMENTARE NAZIONALE**

Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*. (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII Legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.

Indice

Premessa *di Antonio D'Andrea* 9

CAPITOLO I (DANIELE CASANOVA)

Il Governo Gentiloni tra novità e continuità con l'Esecutivo Renzi

1. La formazione del Governo Gentiloni e la presunta esigenza di una nuova legislazione elettorale 11
2. L'ingerenza del Governo nell'approvazione della legge elettorale tramite la posizione della questione di fiducia 23
 - 2.1. La questione di fiducia e i Regolamenti di Camera e Senato 28
 - 2.2. Questione di fiducia e articolo 72, quarto comma, della Costituzione 34
3. Lo "strappo" tra maggioranza e Governo a proposito della nomina di Visco a Governatore della Banca d'Italia 38
4. La "tenuta" del Governo con riguardo alle "vicende personali" del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Maria Elena Boschi 41
5. Lo scioglimento anticipato delle Camere e le mancate dimissioni del Governo 43

CAPITOLO II (MARCO PODETTA)

L'approvazione di una legge elettorale "omogenea" per le due Camere: il c.d. Rosatellum-*bis*

1. La ripresa del dibattito sulla modifica dei sistemi elettorali per l'elezione delle Camere sul finire della XVII Legislatura e l'approvazione del c.d. Rosatellum-*bis* 51
2. La posizione della questione di fiducia e le altre forzature procedurali nell'*iter* di approvazione della nuova legge elettorale 61
3. I meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017 69
 - 3.1. Il sistema per l'elezione della Camera 69
 - 3.2. Il sistema per l'elezione del Senato 81
4. I numerosi aspetti critici del nuovo sistema elettorale 87

CAPITOLO III
(MARCO PODETTA)

**Il voto politico del 4 marzo 2018 tra accordi
preelettorali trovati e postelettorali da cercare**

1. Gli accordi politici in vista dell'imminente scadenza della XVII Legislatura	105
2. L'esito del voto per il rinnovo della Camera dei deputati	109
3. L'esito del voto per il rinnovo del Senato della Repubblica	112
4. Il complicato avvio della XVIII Legislatura	114
Postfazione <i>di Antonio D'Andrea</i>	117

Premessa

ANTONIO D'ANDREA

In che misura l'elezione degli organi parlamentari, vale a dire la selezione dei rappresentanti del corpo elettorale chiamati ad investire della fiducia il Governo che sarà nominato e che potrà operare nella pienezza dei suoi poteri solo a seguito di quella formale deliberazione, può essere collegata alla individuazione diretta ed immediata del Governo? La risposta a questo quesito assume una importanza decisiva allorché la forma di governo sia per scelta costituzionale di tipo parlamentare, lasciando da parte la complicazione nostrana che, come è noto, contempla due Camere elettive tenute a condizionare la formazione e l'attività dell'Esecutivo.

A mio modo di vedere, la preoccupazione di ottenere un risultato in termini di distribuzione di seggi parlamentari, che consenta ad una forza politica o a partiti in qualche modo formalmente collegati (le coalizioni) di essere "maggioranza parlamentare" e di investire *ex ante* un leader chiamato a guidare l'Esecutivo espressione di quella maggioranza "garantita" per via elettorale, non è un'esigenza sottesa al sistema costituzionale. Quella investitura indiretta, destinata a durare sino a quando non si interrompe la relazione fiduciaria (richiesta come requisito permanente dal sistema costituzionale), potrà soltanto verificarsi in via fattuale e non certo a seguito di un congegno elettorale predisposto al raggiungimento di quell'obiettivo. Del resto, per il legislatore elettorale partire dalla volontà di soddisfare "a tutti i costi" l'esigenza di contribuire ad "eleggere" il Governo dotandolo di un leader e della corrispondente maggioranza parlamentare, sia pure solo *ab initio*, sarebbe a mio avviso una impropria sublimazione (davvero uno sviamento) dell'esigenza di produrre *governabilità* del sistema politico, della quale, peraltro, come chiarisce la Corte costituzionale, nessuno nega ci si debba comunque fare carico. Il che implica, pertanto, che la *governabilità* potrà essere stimolata, favorita e, entro limiti accettabili, indirizzata dal legislatore ordinario verso uno sbocco tendenzialmente bipolare – per non dire bipartitico – magari attraverso congegni maggioritari o prevedendo, a livello nazionale, clausole di sbarramento da superare per accedere alla ripartizione dei seggi parlamentari. La *governabilità* non potrà tuttavia costituire l'obiettivo primario del legislatore elettorale, chiamato – in verità – dal suo ruolo costituzionale ad individuare, prima di ogni altra cosa, mec-

canismi che trasformino razionalmente (dunque ragionevolmente e perciò legittimamente) il libero voto politico di ciascun elettore in una precisa e non manipolabile indicazione, dalla quale dovrà sortire una diretta conseguenza – non necessariamente “utile”, nel senso di una conseguente attribuzione di seggi – circa la selezione dei propri rappresentanti. In sostanza, dal quadro costituzionale non è possibile estrapolare indicazioni che generino manipolazioni dell’effettivo consenso elettorale riportato dalle forze politiche e che, pur di assicurare *governabilità* al sistema politico, lo modellino verso sbocchi obbligati che si ottengono sostanzialmente “dal centro” (con il calcolo nazionale), rimaneggiando la rappresentanza territoriale (le circoscrizioni o collegi territoriali che dir si voglia) così da far quadrare i conti. Conti che poi in realtà non tornano egualmente, come dimostra la prima applicazione della legge n. 165 del 2017.