



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

ASPETTANDO GODOT: L'ITALIA TRA MANCATE INTESE E UTOPICI AUSPICI *

di Marco Mandato** e Giuliaserena Stegher***

Gli effetti del risultato referendario del 4 dicembre 2016 hanno indubbiamente avuto ripercussione anche nel quadrimestre ivi trattato. Dopo la formazione del governo Gentiloni, le forze politiche, conscie della difficile situazione instabile venutasi a creare, hanno cercato di trovare un accordo sulla legge elettorale che rispondesse ai suggerimenti pervenuti dalla consulta con la sentenza n. 35/2017.

Impasse. Il sistema istituzionale italiano e le forze politiche che lo animano aspettano inesorabilmente la fine della XVII Legislatura. La campagna elettorale serpeggia silenziosamente, i partiti si comportano come duellanti prossimi al confronto, timorosi di mostrare il fianco perché ancora incerti sul da farsi. L'appuntamento elettorale è ormai prossimo, i fallimenti del referendum costituzionale ed i tentativi di modificare la legislazione elettorale in senso stretto, ai fini di una sua armonizzazione, pongono l'attenzione dei partiti politici sulla necessità di ritrovare e definire loro stessi, sotto i profili della leadership, delle alleanze che dovranno necessariamente delineare e delle piattaforme programmatiche da presentare all'elettorato. Alcuni appuntamenti che hanno

* Nel presente lavoro, l'introduzione riflette l'elaborazione comune degli Autori. Le Sezioni 'Partiti', 'Parlamento' e 'Governo' sono da attribuirsi alla dott.ssa Giuliaserena Stegher. Le Sezioni 'Capo dello Stato' e 'Autonomie' sono da attribuirsi al dott. Marco Mandato.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università degli studi di Roma “La Sapienza”

*** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università degli studi di Roma “La Sapienza”

caratterizzato il quadrimestre appena trascorso ne danno prova. Si fa riferimento in primo luogo alla celebrazione delle primarie del Partito democratico, conclusesi con la proclamazione dell'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi a Segretario nazionale, che hanno ridato nuova linfa al partito stesso, stabilizzandone la sua organizzazione interna e, di fatto, promuovendo la riapertura di uno spiraglio per un sereno e costruttivo dibattito sulla legge *più politica* di tutte.

Il rilancio della piattaforma politica ha interessato anche la Lega Nord, all'interno della quale per la prima volta i militanti hanno partecipato attivamente alla scelta del Segretario federale. Da questo punto di vista, la conferma di Matteo Salvini, avvenuta il **13 maggio**, ha contribuito a rafforzare il progetto politico da questi portato avanti.

Nel frattempo si sono svolte le elezioni amministrative in XX Comuni italiani, che hanno visto prevalere la coalizione di centro-destra. La sconfitta alle amministrative da un lato ha rappresentato un campanello d'allarme per le forze politiche di centro-sinistra e dunque ci si è resi conto che il precipuo obiettivo deve essere quello di perseguire la massima unità sulla base di principi e valori tradizionalmente propri del suddetto schieramento. A tal ragione, si richiama il tentativo di avviare il processo di reciproca aggregazione promosso da uno dei leader, Giuliano Pisapia. Lo conferma la manifestazione che ha avuto luogo il **1 luglio**, nella romana cornice di piazza Santi Apostoli.

Dall'altro lato, invece, ha rappresentato l'occasione per favorire il rilancio dell'azione politica del centro-destra, che in questa occasione si è presentato unito e compatto, ottenendo risultati probabilmente insperati.

Nonostante i predetti avvenimenti, i mesi appena trascorsi hanno dimostrato l'incapacità delle forze politiche di assumersi la responsabilità di definire concretamente e in maniera condivisa le regole del gioco, perché troppo interessati alle rispettive convenienze e spaventati dalla determinazione di una formula elettorale che li danneggiasse e che al tempo stesso non garantisse quella quota di seggi minima per

ottenere la maggioranza.

I numerosi progetti di legge presentati da tutte le forze politiche presenti in Parlamento, atti a testimoniare l'unanime consapevolezza dell'improcrastinabilità di procedere ad una omogeneizzazione delle leggi elettorali di Camera e Senato – già all'attenzione della Corte costituzionale nel recente passato – sono naufragati miseramente, testimoniando l'incapacità del partito di maggioranza relativa di trovare un testo di sintesi tra tutte le posizioni delle forze politiche. Pertanto, nonostante gli iniziali buoni propositi e le quotidiane sollecitazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, ad oggi il sistema risulta essere deficitario di una formula elettorale coerente ed omogenea per i due rami del Parlamento.

Nel corso del dibattito parlamentare, l'esame in Commissione ha avuto inizialmente ad oggetto la proposta di legge presentata dal Presidente della I Commissione Affari costituzionali della Camera - Andrea Mazziotti di Celso - e volta ad estendere anche alla formula elettorale prevista per il Senato, i principi sottesi alla legge elettorale n. 52/2015 cd. "Italicum", predisposta per la sola elezione della Camera bassa. Le difficoltà e le criticità reciproche tra i partiti emerse nel corso della discussione in sede referente e la mancanza di una condivisione sostanziale tra le parti, sono sfociate nella bocciatura del testo base. A seguito di questo accadimento, il partito di maggioranza relativa si è assunto la responsabilità di presentare un nuovo testo, ispirato al proporzionale e ai collegi uninominali, ribattezzato dalla cronaca giornalistico-parlamentare "Rosatellum". Il testo esprimeva un accordo che sembrava essere stato raggiunto tra le principali forze politiche: Partito Democratico, Forza Italia, Movimento 5 Stelle e Lega. Il predetto testo, caratterizzato dal 50% di collegi uninominali e dal 50% di proporzionale con piccole liste bloccate, nonché dal 5% di sbarramento, è stato però sostituito da uno nuovo ispirato alla formula elettorale tedesca. Nel corso della discussione in Aula, benché già rigettato in sede di Commissione e contro il parere del Capogruppo, l'On. Biancofiore (FI) ha riproposto un emendamento, la cui approvazione ha fatto saltare l'intera chiave di volta.

Ulteriori temi di dibattito politico parlamentare degni di notazione e che hanno

impegnato buona parte dei lavori d'Aula e che da più parti è auspicato possano giungere ad approvazione entro la fine della Legislatura sono stati: lo *Ius soli*, la questione attinente ai vitalizi dei deputati e senatori, il testamento biologico e il reddito di cittadinanza.

PARTITI

PARTITO DEMOCRATICO

Il **7 maggio** ha avuto luogo l'ultima fase delle primarie interne al partito democratico, che hanno visto l'elezione di Matteo Renzi a Segretario nazionale, rispetto ai contendenti Andrea Orlando (Ministro della Giustizia) e Michele Emiliano (Presidente della Regione Puglia)¹. Nella suddetta data si è svolta anche l'Assemblea Nazionale che ha certificato il voto.

LEGA NORD

Le primarie interne al partito Lega Nord, svoltesi il **13 maggio**, hanno confermato a larghissima maggioranza come Segretario federale Matteo Salvini, che ha ottenuto l'82,7% dei voti contro l'avversario Gianni Fava.

PARLAMENTO

LA LEGGE ELETTORALE, ANCORA UNA VOLTA!

Il Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera Andrea Mazziotti di Celso (SC), nell'arco temporale compreso tra l'**11** e il **16 maggio**, ha avuto l'onere di presentare un [testo](#) unificato che fosse condiviso sia dalla maggioranza che dalle opposizioni. Il contenuto era ispirato ai seguenti principi: introduzione del premio di maggioranza al Senato per la lista che ottiene almeno il 40% dei seggi; 50 collegi al Senato, plurinominali con delega al governo, e in caso di mancata approvazione costituiti mediante accorpamento dei collegi attualmente previsti dall'Italicum; soglie di sbarramento omogenee al 3% tra le due Assemblee, su base regionale; un sistema di liste identico a quello della l. n. 52/2015 anche al Senato, con capilista bloccati e preferenze; la sostituzione del criterio del sorteggio in caso di elezione in più

¹ Come già anticipato nella [cronaca 1/2017](#), le primarie interne al Partito democratico hanno visto una prima fase, a livello dei circoli aperte ai soli iscritti, mentre la seconda ha visto il coinvolgimento di tutti i cittadini interessati.

collegi, con la regola per la quale il candidato risulta eletto nel collegio in cui la lista ha ottenuto la percentuale più bassa. La discussione sul testo si è arenata per l'insorgere di contrasti insolubili tra i principali partiti, che hanno portato Mazziotti a ritirare la sua proposta. Pertanto, se in un primo momento Emanuele Fiano (PD), divenuto relatore, ha presentato il [nuovo testo base](#) nella giornata del **17 maggio**, successivamente il **30 maggio** ha depositato in Commissione Affari costituzionali un maxi emendamento, frutto dell'intesa tra le tre maggiori forze (Pd-M5s-Fi). Con tale emendamento, il testo base ha subito una curvatura proporzionale ispirata al sistema tedesco, diventando un modello misto, ove l'assegnazione di metà dei seggi sarebbe stata effettuata in collegi uninominali con formula maggioritaria, mentre l'altra metà con metodo proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali, prevedendo altresì una soglia di sbarramento pari al 5%.

Il **31 maggio** la Conferenza dei Presidenti di Gruppo della Camera dei deputati ha deciso di portare all'esame del *plenum* il testo della legge elettorale. A tal ragione, il **5 giugno** è iniziata la discussione. L'intesa raggiunta sulla formula di ispirazione tedesca (con un proporzionale caratterizzato da uno sbarramento al 5%), fallisce però l'**8 giugno** con l'approvazione dell'[emendamento Biancofiore](#) (FI), presentato - contro il parere del Capogruppo Brunetta - dall'omonima proponente, relativo all'eliminazione dei collegi maggioritari che la legge elettorale manteneva in Trentino Alto Adige e alla loro sostituzione con il riparto proporzionale. L'emendamento approvato con 270 sì e 256 no a scrutinio segreto - nonostante un'iniziale disfunzione del sistema, che ha reso la votazione palese -, ha posto fine alla discussione sulla legge elettorale, che si sarebbe caratterizzata per la formula proporzionale ove il territorio nazionale sarebbe stato suddiviso in 28 circoscrizioni e in 225 collegi uninominali per la Camera; mentre per il Senato in 20 regioni e in 112 collegi uninominali.²

IUS SOLI

Nei primi mesi della Legislatura è stato presentato un [disegno di legge contenente modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91](#), e altre disposizioni in materia di cittadinanza, ribattezzato [Ius soli](#). Il testo, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati e trasmesso alla Presidenza del Senato il 13 ottobre 2015, è stato calendarizzato e assegnato all'Aula solamente il **15 giugno 2017**.

² Nel momento in cui il n. 2/2017 di questa Rivista sta per chiudere, si è verificato un evento, che sebbene sarà trattato approfonditamente sul prossimo numero, su cui è doveroso soffermarsi in questa sede. In particolare si fa presente che il 21 settembre 2017 è stato depositato presso la I Commissione una nuova proposta di testo base. La proposta, nota con il nome di [Rosatellum bis](#), prevede una formula elettorale mista, ove l'assegnazione di 231 seggi alla Camera e 102 seggi al Senato viene effettuata sulla base di collegi uninominali con formula maggioritaria, in cui vince il candidato più votato; mentre l'assegnazione degli altri viene effettuata sulla base del metodo proporzionale, nell'ambito di collegi plurinominali.

IL REATO DI TORTURA

Il **5 luglio** è stato approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il disegno di legge relativo all'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano. La [legge n. 110 del 14 luglio 2017](#), che ha introdotto nel codice penale - titolo XII (*Delitti contro la persona*), sez. III (*Delitti contro la libertà morale*) - i reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*), è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2017.

L'INATTUAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULLE BANCHE

Il **12 luglio** è stata approvata la legge che istituisce la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, firmata dal Presidente della Repubblica Mattarella il **13 luglio**. Nonostante la celerità nell'iter di approvazione, non è ancora pervenuta né la nomina dei commissari, né la convocazione per la nomina del Presidente.

LA DISCIPLINA DEI PORTATORI DI INTERESSE

Il **17 luglio** è entrato in vigore il [Registro dei portatori di interesse](#), preventivamente approvato dalla Giunta per il Regolamento nell'aprile 2016 e deliberato dall'Ufficio di Presidenza l'8 febbraio 2017

L'ANNOSA QUESTIONE DEI VITALIZI

Su iniziativa dell'On. Matteo Richetti (PD) nel mese di luglio del 2015 è stato presentato il disegno di legge recante disposizioni in materia di [abolizione dei vitalizi](#) e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali. Il testo (A.C. 3225-A/R e abb.), che prevede l'applicazione di un sistema previdenziale esclusivamente di tipo contributivo ai membri del Parlamento analogo a quello vigente per i dipendenti pubblici, è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il **26 luglio** e trasmesso in quella data dalla Presidente Boldrini al Senato (AS n. 2888)

IL TESTAMENTO BIOLOGICO

Ulteriore disegno di legge pendente da inizio Legislatura è quello presentato nel giugno del 2013 dall'On. Matteo Mantero (M5S), recante Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento, più noto come [Testamento biologico](#). Il testo è stato calendarizzato e, dal mese di **giugno**, è in discussione alla 12^a Commissione permanente Igiene e sanità.

LA MISSIONE IN LIBIA

A seguito della [delibera](#) del **28 luglio** del Consiglio dei Ministri, con cui è stata autorizzata la partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla guardia costiera libica, il **1 agosto** sono stati [auditi il Ministro della Difesa Roberta Pinotti e il Ministro degli Affari Esteri Angelino Alfano](#) nelle Commissioni III e IV (Affari esteri e Comunitari, Difesa) di Camera e Senato riunite in seduta congiunta. Il **2 agosto** la Camera ha svolto la [discussione sulle linee generali della Relazione predisposta dalle predette Commissioni](#), al termine della quale ha approvato la risoluzione Cicchitto, Garofani, Caruso, Pisicchio, Locatelli, Alfreider ed altri n. 6-00338.

GOVERNO

DIMISSIONI SOTTOSEGRETARIO VICARI

A seguito dell'accusa di concorso in corruzione formulata dalla Procura della Repubblica di Palermo nei suoi confronti, la Sottosegretaria ai Trasporti e alle Infrastrutture Simona Vicari ha rassegnato le proprie dimissioni dal Governo Gentiloni il **19 maggio**.

La vicenda questionata riguarderebbe la presentazione di un emendamento alla Legge di Stabilità 2017-2019, finalizzato ad introdurre il pagamento dell'Iva al 10% per i trasporti marittimi urbani, profilando un vantaggio per le aziende che si occupano di trasporto marittimo.

PROVVEDIMENTI ADOTTATI

Per quanto concerne i principali provvedimenti approvati dal Governo Gentiloni nel secondo quadrimestre di attività, si pone la giusta e doverosa attenzione su quelli di seguito riportati:

In data **19 maggio** il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge (cd. decreto vaccini) contenente [Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale](#), che si pone l'obiettivo di prevenire, contenere e ridurre la diffusione di malattie, attraverso la disciplina di una materia nazionale, eventuali fattori di rischio per la salute pubblica relativamente alla profilassi e alla copertura vaccinale.³ Nella stessa data sono stati approvati anche due decreti legislativi contenenti disposizioni di attuazione della riforma della pubblica amministrazione: il primo relativo all'introduzione di modifiche ed integrazioni al [Testo unico del pubblico impiego](#), mentre il secondo attinente alla [valutazione della performance](#)

³ Il testo di conversione del decreto, su cui è stata posta la questione di fiducia il 27 luglio, è stato approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati con 296 voti a favore e 92 contrari. [Qui](#) è consultabile il testo del dossier elaborato dal Servizio studi della Camera.

[dei dipendenti pubblici.](#)

Il **26 maggio**, invece, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la presentazione alle Camere dell'Accordo di partenariato strategico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e il Canada cd. *Strategic partnership Agreement* – SPA e dell'Accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'Unione europea e i suoi Stati membri ([Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA](#)), per la loro ratifica ed esecuzione.

Nella riunione successiva, tenutasi il **9 giugno**, il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Poletti, ha effettuato un esame preliminare del [decreto legislativo di attuazione della legge sul contrasto della povertà](#), il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali (legge 15 marzo 2017, n. 33), finalizzato ad introdurre il Reddito di inclusione (ReI), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con decorrenza dal 1 gennaio 2018. L'esame definitivo si è svolto nella prima riunione utile dopo la pausa estiva, del **29 agosto**.

CAPO DELLO STATO

LE DECLINAZIONI DELLA DEMOCRAZIA VISTE DAL QUIRINALE

In occasione della [commemorazione del venticinquennale della strage di Capaci](#), il **22 maggio** il Presidente Sergio Mattarella è intervenuto alla Seduta straordinaria del Consiglio superiore della Magistratura, esprimendo parole di ricordo nei confronti del Giudice Giovanni Falcone. Il Capo dello Stato ha ricordato l'importanza dell'azione di prevenzione e contrasto alla mafia, valorizzando la figura di Falcone e la sua missione di combattere la criminalità organizzata dando pieno senso alla funzione degli appartenenti all'ordine giudiziario e all'autonomia e all'indipendenza della Magistratura.

Il **23 maggio** il Capo dello Stato è intervenuto alla [cerimonia commemorativa](#) in occasione del 25° anniversario delle stragi di Capaci e via D'Amelio. Anche in questa circostanza, il Presidente ha pronunciato parole significative nei confronti dell'operato dei Magistrati Falcone e Borsellino e verso la loro azione, costante e ininterrotta, contro la criminalità organizzata. Il Capo dello Stato ha, inoltre, ricordato l'importanza di prevenire e reprimere forme di infiltrazione mafiosa attraverso istituzioni trasparenti ed efficienti e con un pieno coinvolgimento della società civile.

Durante la tradizionale [cerimonia del ventaglio](#), svoltasi il **26 luglio** al Palazzo del Quirinale, il Presidente ha affrontato una serie di importanti tematiche.

Anzitutto, ha ricordato la centralità della libertà di stampa e l'importanza della medesima per la vitalità di un regime politico democratico.

Di seguito, ha auspicato, data la prossimità delle elezioni per il rinnovo delle Camere, un'ampia partecipazione degli elettori, volta a formare istituzioni più forti e riconosciute dai cittadini.

Ha richiamato l'importanza della politica e la necessità che la stessa non si esaurisca nella propaganda, ma si svolga attraverso un confronto sui programmi delle diverse forze politiche.

Ha, inoltre, sottolineato la rilevanza della manovra finanziaria autunnale per la ripresa dei mercati e la credibilità internazionale del nostro Paese. In questa direzione, il Presidente ha augurato che il sistema bancario sia sempre più efficiente e teso al rilancio dell'economia.

Infine, il Capo dello Stato ha espresso tutto il suo rammarico per la mancata intesa, fra le forze politiche, in materia di legge elettorale. A tal fine ha nuovamente auspicato l'intervento del Parlamento per rimediare alle disomogeneità delle leggi elettorali.

AUTONOMIE

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Nel mese di giugno si sono tenute le elezioni amministrative per il rinnovo di alcuni consigli comunali e regionali. Le regioni coinvolte sono state: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto. In molti casi è stato necessario ricorrere al turno di ballottaggio, ove si è registrata, nonostante i sondaggi, la prevalenza delle forze di centro-destra rispetto a quelle del centro-sinistra e del Movimento 5 stelle.

Di seguito si riportano i dati in percentuale⁴:

	Prima dei ballottaggi		Dopo i ballottaggi	
	N. comuni	% sul totale	N. comuni	% sul totale
Centrosinistra	64	58,2	34	30,9
Centrodestra	32	29,1	53	48,2
M5s	2	1,8	8	7,3
Lista civica	12	10,9	15	13,6
<i>Totale</i>	<i>110</i>	<i>100,0</i>	<i>110</i>	<i>100,0</i>

NORMATIVE DI RILIEVO

A livello regionale, si pone l'attenzione su alcune normative di rilievo: innanzitutto la

⁴ I dati sono tratti dall'Istituto Cattaneo, consultabili on line \ <https://www.cattaneo.org/2017/06/26/comunali-2017-quadro-generale-del-voto/>

legge regionale della Toscana [n. 43 del 2017](#), recante norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione e che abroga la precedente normativa (l.r.21/2003). Secondo quanto disposto dalla predetta fonte secondaria, la decisione di procedere o meno alla valutazione della sindacabilità delle dichiarazioni rese dai Consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni e opinioni espresse, richiede un preliminare intervento dell'organo competente in materia. Pertanto, previa istruttoria della Giunta, il Consiglio delibera nel merito, senza precludere la possibilità dell'organo giurisdizionale di esercitare le proprie prerogative.

In secondo luogo, doverosa è la menzione della legge regionale della Lombardia n. [20/2017](#) recante disposizioni in merito all'attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini. Tale normativa rappresenta una novità nel panorama italiano, dal momento che sono pochi i casi di introduzione di istituti di valutazione di impatto della legislazione rispetto al quadro normativo esistente.