

LUISS 

School of Government

Working Paper Series

---

**IL RAPPORTO TRA IL PROCESSO DECISIONALE  
DELLA LEGGE ROSATO ED IL “*GARBAGE CAN  
MODEL*”: GENESI E COMPROMESSI  
DELL’ULTIMA LEGGE ELETTORALE**

SOG-WP51/2019

ISSN: 2282-4189

---

Paolo Gambacciani

---

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

---

© 2019 Paolo Gambacciani

Printed in Italy, July 2019

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)

web: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)



 **Jean Monnet Centre of Excellence**  
on Centrifugal Europe and  
the Challenge of Integration

(Contract n. 574597-EPP-1-2016-1-IT-EPPJMO-CoE)

# ABSTRACT

---

*L'articolo è un'analisi del processo decisionale della legge Rosato con il fine di evidenziare i compromessi e le cause dei singoli aspetti dell'ultima legge elettorale. Ponendo l'attenzione sul ruolo delle preferenze e della casualità, si considererà la mancata approvazione del sistema elettorale tedesco, così come il ruolo dei differenti Testi Base approvati dalla Prima Commissione della Camera dei Deputati. L'analisi del processo decisionale esaminerà il ruolo degli attori e delle arene nel processo politico, utilizzando le caratteristiche previste dalle politiche costituenti di Lowi ed istituzionali di Lanzalaco. Si proporrà, quindi, un paragone tra le modalità d'approvazione della legge Rosato e un processo decisionale secondo il Garbage Can Model.*

Keywords: *Rosato Law, Electoral Reforms in Italy, Garbage Can Model, Decision Making, Policy Analysis*

# AUTHOR INFORMATION

---

**Paolo Gambacciani**, è studente al Master in Parlamento e Politiche Pubbliche, presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli". È laureato con lode in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Firenze, presso la quale è tutor alla didattica dalla 2017 in Statistica ed Economia Internazionale. Ha compiuto stage presso società di consulenza legislativa e ha curato per la Prefettura di Firenze la pubblicazione di un volume sulla prevenzione dalle sostanze stupefacenti nelle scuole secondarie di secondo grado, edito poi da Polistampa. Recentemente, per il CISE ha pubblicato insieme a A. Paparo: "Flussi Livorno: il centrosinistra si riprende il comune rimobilando il suo popolo (anche dal M5S '18)". is a student at the Master's in Parliament and Public Policy, at the Free International University for Social Studies "Guido Carli" (LUISS). He graduated with magna cum laude in Political Science at the University of Florence, where he's a teaching tutor from 2017 in Statistics and International Economics. He worked as intern in legislative consultancy company and edited for the Prefecture of Florence a book concerning the drug prevention in secondary schools, then published by Polistampa. Recently, for CISE he published with A. Paparo: "Flussi Livorno: il centrosinistra si riprende il comune rimobilando il suo popolo (anche dal M5S '18)".

Contact Information:

Email: [paolo.gambacciani@stud.unifi.it](mailto:paolo.gambacciani@stud.unifi.it)

# SOMMARIO

---

INTRODUZIONE.....	1
1. DATI E METODO.....	2
2. GLI STRUMENTI PER L'ANALISI DI UN PROCESSO DECISIONALE DI UNA LEGGE ELETTORALE .....	3
2.1 Le politiche costituenti ed istituzionali come frame .....	3
2.2 Un decision making secondo il Garbage Can Model: le ipotesi di ricerca.....	4
3. LA CRONOLOGIA DEL PROCESSO DECISIONALE .....	7
3.1 La proposta di sistema proporzionale tedesco: un accordo sul voto anticipato a settembre 2017.....	8
3.2 La legge Rosato, un provvedimento già discusso, ma ancora da approvare.....	14
4. ANALISI E DISCUSSIONE DELLE EVIDENZE EMPIRICHE .....	18
4.1 Arene, ruoli e strategie: l'analisi del processo decisionale .....	18
4.2 La razionalità dei partiti contro la casualità del processo decisionale: la verifica delle ipotesi .....	21
CONCLUSIONE .....	24
BIBLIOGRAFIA .....	26

## INTRODUZIONE

La legge Rosato (legge 3 novembre 2017, n. 165) è stata già descritta, studiata e generalmente conosciuta secondo le sue caratteristiche di legge elettorale, ma non ancora è stata oggetto di analisi in relazione al suo processo decisionale. Se sono note le sue peculiarità relative alle soglie di sbarramento, alla formula elettorale ed ai suoi collegi elettorali, è ancora da approfondire il processo d'approvazione e la conseguente negoziazione interpartitica. La pubblicistica si è concentrata, infatti, sia a livello di analisi giuridica (Fusaro, 2018) che di analisi del voto (Bordignon, Ceccarini e Diamanti, 2018), sulle conseguenze prodotte dall'ultimo sistema elettorale, senza effettuare, eccetto che per il rapporto tra legge elettorale e giurisprudenza della Corte Costituzionale, specifiche analisi su quello che ha causato la legge stessa.

Pertanto, per realizzare l'analisi del processo politico, nelle prossime pagine, si delineeranno le modalità attraverso le quali, prima delle elezioni politiche del 2018, è stato risolto il *problema di policy* di rendere omogenei i sistemi elettorali di Camera e Senato, al fine di consentire al Capo dello Stato di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni, richiesta avanzata da tutte le forze politiche dopo l'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016. Tale prospettiva permetterà di comprendere sia le dinamiche del procedimento legislativo, che le conseguenti modalità decisionali connesse all'elaborazione di una politica pubblica ad alta posta in gioco, come quella di tipo elettorale.<sup>1</sup>

Due sono pertanto gli obiettivi della ricerca. Il primo è quello di chiarire l'incertezza e la poca trasparenza con cui è avvenuto il *decision making*, a tale fine sarà impiegata la prospettiva teorica dell'Analisi delle politiche pubbliche. Questa metodologia permetterà di porre l'attenzione sull'utilizzo delle differenti arene e sull'incidenza dei ruoli, delle risorse e delle strategie impiegate dagli attori politici durante il *policy making*. Il risultato consentirà di individuare con maggiore chiarezza le azioni dei soggetti che hanno preso parte alle decisioni importanti di questa politica pubblica.

Il secondo obiettivo dell'analisi sarà, invece, legato alla verifica di come le dinamiche di chi ha "esercitato il potere" (Dente, 2011: 19-23) siano estendibili allo sviluppo di un processo decisionale secondo il *Garbage Can Model* ("modello a cestino dei rifiuti") (March, Cohen e Olsen, 1972).

Dopo un primo paragrafo di carattere metodologico, nel secondo si illustreranno gli strumenti teorici applicati per conseguire gli obiettivi di ricerca citati. Alla descrizione delle caratteristiche del

---

<sup>1</sup> In relazione ai motivi per cui possono essere iniziate queste riforme si confronti Renewick (2010). A testimonianza dell'alta posta in gioco, si rimanda a Gallagher e Mitchell (2008: 73), che hanno sottolineato come è più facile assistere a fallimenti di una riforma elettorale piuttosto che a dei loro successi, nonostante il Governo e i partiti della maggioranza parlamentare abbiano la possibilità di modificare a proprio favore le rispettive leggi elettorali ("*paradox of electoral reform*").

*Garbage Can Model* seguirà l'illustrazione degli aspetti delle politiche istituzionali (Lanzalaco, 2005) e costituenti (Lowi, 1972). Si ritiene che questi elementi possano individuare le caratteristiche che saranno assunte dalle arene, nonché i rapporti tra gli attori politici in questo tipo di processo decisionale. L'insieme di questi aspetti consentirà di individuare e definire l'ipotesi di ricerca del lavoro (§2.2). L'articolo, poi, nel terzo paragrafo, ricostruirà "la cronologia del processo decisionale" e, nel quarto, in base a quest'ultima ed alla parte teorica, verificherà le ipotesi teoriche descritte nel secondo paragrafo per compiere l'analisi della politica pubblica.

## 1. DATI E METODO

Considerato che le scelte sulla l. Rosato non sono avvenute solo in Parlamento e che anche le interlocuzioni private tra le parti hanno determinato i sottesi accordi tra i referenti dei rispettivi partiti sulla legge elettorale, per descrivere un quadro complessivo dello sviluppo della politica pubblica, sono state impiegate le seguenti fonti:

1. la rassegna stampa dei quotidiani cartacei nazionali, in particolare *Corriere della Sera* e *Sole 24 Ore*;
2. gli atti di Camera e Senato, relativi ai resoconti di Commissione ed agli stenografici d'Assemblea;
3. le documentazioni del Centro Studi di Montecitorio, con gli emendamenti discussi o approvati in Parlamento, nonché le proposte di legge ed i differenti Testi Base approvati in prima Commissione;
4. tre interviste condotte ai testimoni privilegiati.

Lo studio della cronologia della *policy* (per il periodo compreso fra il 4 dicembre 2016 e il 3 novembre 2017) ha seguito l'ordine sopra descritto delle fonti. L'analisi dell'evoluzione del procedimento legislativo è avvenuta, pertanto, prima per mezzo dei contenuti degli atti parlamentari e della rassegna stampa e, successivamente, per completare i passaggi ancora incerti, attraverso la realizzazione di interviste semi-strutturate (Chito, 1993).

Le interviste sono state condotte nel mese di luglio 2018, a tre differenti testimoni privilegiati (poi TP). Questi ultimi sono stati dei Deputati del M5s [TP-M5s], del Pd [TP-Pd] e di Ala [TP-Ala], che hanno partecipato al processo decisionale come referenti dei rispettivi partiti politici. Gli intervistati, infatti, sono stati selezionati in base al loro coinvolgimento nella politica pubblica, scegliendo Parlamentari che o sono stati capigruppo in Prima Commissione, o hanno partecipato alle riunioni ristrette tra le formazioni politiche sulle caratteristiche della legge elettorale. Le interviste, inoltre,

sono state rivolte a esponenti che sono stati a favore o contrari ai rispettivi testi base. Suddetto materiale è disponibile, previa richiesta, sia in forma cartacea che in versione *mp3*.

## **2. GLI STRUMENTI PER L'ANALISI DI UN PROCESSO DECISIONALE DI UNA LEGGE ELETTORALE**

In relazione alla modalità *theory driven* dell'Analisi delle politiche pubbliche (Dente, 2011: 191), in questo paragrafo sono descritte le caratteristiche attese per un *policy making* riguardante una legge elettorale. Dato che una riforma di questo tipo è sia politica costituente che istituzionale, si ipotizza che la descrizione di queste possa anticipare le proprietà delle arene, nonché le possibili strategie e relazioni intercorse tra gli attori intervenuti durante il processo della legge Rosato.

Le politiche istituzionali (Lanzalaco, 2005) sono le disposizioni che servono a modificare gli strumenti e le regole procedurali con cui uno Stato esercita i suoi poteri esecutivi, legislativi e giudiziari, mentre le politiche costituenti (Lowi, 1972) sono le leggi con probabilità di coercizione remota, che si caratterizzano per la creazione di strutture e regole all'interno delle quali si svolgeranno le altre politiche pubbliche.

Una legge elettorale, infatti, incidendo direttamente su chi eserciterà il potere legislativo ed esecutivo, è considerabile politica istituzionale, così come politica costituente, poiché determinerà l'allocazione dei seggi e la distribuzione dei poteri e delle influenze all'interno del Parlamento stesso.

Invece di considerare le politiche istituzionali come un sottoinsieme delle costituenti (Capano e Giuliani, 1996: 292), si è preferito illustrare assieme alcuni aspetti comuni di queste politiche pubbliche. Infine, prendendo spunto anche da questa analisi e dalla descrizione del *Garbage Can Model*, si delineeranno le relative ipotesi su come si possa essere sviluppato il processo decisionale.

### **2.1 Le politiche costituenti ed istituzionali come frame**

L'esito di un processo decisionale riguardante una legge elettorale, può essere introdotto partendo dalle caratteristiche delle politiche costituenti di Lowi (1972). Queste sono comprese nella relativa tipologia delle politiche pubbliche, in cui qualsiasi provvedimento ha proprie peculiarità in termini di arena decisionale e di relazione tra gli attori (Regonini, 2001: 388). Di conseguenza, in

base al rapporto tra queste ed alla presente o futura competizione elettorale connessa alla stessa decisione, si determinano i contenuti e gli esiti della politica pubblica (“*policy determines politics*”).

Il legame con le elezioni vale anche per una legge elettorale, giacché è stato osservato come l’approvazione di questa sia spesso materia di campagna elettorale o di propaganda politica (Leyenar e Hazan, 2011: 442). In particolare, i partiti coinvolti nella coalizione promotrice potranno avere un riscontro elettorale negativo, se saranno percepiti come coloro che hanno approvato una legge elettorale in un contesto di un processo “poco visibile, corretto, partecipativo e consensuale” (Lanzalaco, 2005: 29).

Nonostante sia auspicabile la visibilità del processo, da Lowi è stato osservato come le politiche costituenti – quindi anche una legge elettorale – si caratterizzino sia per “pratiche *logrolling*”, che per essere decise in maniera centralizzata. In quest’ultimo caso, l’arena decisionale sarà limitata alle *élites*, consentendo solo in alcune fasi del processo la partecipazione ad altri soggetti. In questo contesto, inoltre, la politica mirerà al compromesso ed allo scambio di benefici od aiuti reciproci (*logrolling politics*), poiché tutte le parti cercheranno di ottenere dal risultato finale qualche riscontro positivo, attraverso modalità di tipo *do ut des*.

In modo analogo, anche per le *politiche istituzionali* si prevede che il nuovo sistema elettorale possa essere deciso in luoghi protetti e meno pubblicizzati come le Commissioni parlamentari (Capano e Giuliani, 2005), specie se si è di fronte ad una *coalizione politicamente debole*, che dovrà ridefinire meglio le sue risorse di potere (Lanzalaco, 2004: 255). In merito alla conseguente competizione elettorale, Lanzalaco ipotizza che i decisori utilizzino una strategia *inclusiva* od *esclusiva*, in relazione alla volontà di estromettere o di redistribuire le risorse potestative della coalizione dominante a certe fazioni della classe politica, che prima erano state escluse (Lanzalaco, 2004: 263-264).

Oltre ai fattori già menzionati, anche le Istituzioni possono avere un ruolo altrettanto decisivo nell’*output* di una *policy*. In particolare, dato che queste politiche incidono direttamente sulla struttura del potere politico (natura *strutturante*), le organizzazioni, con il contesto di regole da loro generato, potranno guidare il processo decisionale “*strutturandolo*”, fornendo cioè degli strumenti capaci di determinare la futura allocazione del potere. In altri termini, le organizzazioni indicano chi detiene il potere, ma la loro relativa forza politica sarà determinante solo nella misura in cui i ruoli saranno legittimati e consolidati al loro interno (Lanzalaco, 2004: 243-245; March e Olsen, 2000).

## **2.2 Un *decision making* secondo il *Garbage Can Model*: le ipotesi di ricerca**



La parte precedente ha evidenziato gli elementi caratterizzanti il processo decisionale in termini di arene e di relazioni tra gli attori decisionali, ma non ha definito come questo possa essersi svolto cronologicamente. Il *Garbage Can Model* (Cohen, March e Olsen, 1972) è una risposta a questa esigenza, in quanto è un modello che evidenzia la *temporalità* del processo politico. L'ipotesi di partenza è la *procedural rationality* (Simon, 1988), ovvero la supposizione che le scelte siano prese solo durante il *policy making*, secondo un meccanismo di “*trials and errors*” (March, 1993: 11-13).

In relazione alla mancanza di obiettivi condivisi e alla presenza di preferenze ambigue all'interno della coalizione promotrice, la teoria afferma che l'esito del processo decisionale sarà determinato dalla *casualità* con cui si sono susseguite *temporalmente* preferenze, soluzioni, opportunità di scelta e singoli attori decisionali (Parsons, 1995). L'idea è che un'organizzazione anarchica e caotica (*organized anarchies*) guidi una pluralità di attori nell'azione di gettare dentro “un cestino della spazzatura” soluzioni e preferenze tra loro indipendenti, - i così detti ‘scarti’ - affinché, grazie al presentarsi di nuove opportunità di scelta, possano scaturire da queste nuove decisioni.

I problemi dei singoli decisori saranno principalmente estemporanei o di carattere personale, mentre le soluzioni si baseranno sulle necessità dei rispettivi attori, a prescindere da considerazioni generali relative alla stessa politica pubblica (March, Cohen e Olsen, 1972: 3). In seguito all'accumularsi di questi ‘scarti’, la coalizione promotrice, in relazione a una o più opportunità di scelta, proverà a giungere ad una decisione finale, sfruttando il fatto che, in certi frangenti, sia necessario decidere (March, 1998: 188-9).

La politica pubblica finale sarà pertanto inattesa e indipendente dalle preferenze e dalle soluzioni iniziali degli attori decisionali, in quanto risulterà essere una decisione dettata da un'opportunità di scelta presentatasi durante il processo decisionale (Mény e Thoening, 1996: 182).

A questo proposito, si nota che il susseguirsi di preferenze e di soluzioni può essere attribuito alle condizioni di incertezza e complessità in cui si svolge il *policy making*. L'ipotesi per cui le riforme elettorali sono realizzate per fini razionali e per redistribuire il numero di seggi in Parlamento a favore della coalizione promotrice della riforma (“effetti redistributivo”) (Tsebelis, 1990: 40), si scontra, infatti, sia con l'imprevedibilità delle reazioni all'interno della coalizione promotrice (Leyenar e Hazan, 2011: 442), che con gli esiti elettorali inaspettati delle successive elezioni (Andrews e Jackman, 2004). Inoltre, anche le ipotesi per cui in contesti di consistenti cambiamenti elettorale, per non alterare eccessivamente lo *status quo* in Parlamento, si scelga di mantenere un sistema proporzionale (Boix, 1999; Ahmed, 2013; Renewick, 2011), è da escludere, poiché nel corso del procedimento legislativo della legge Rosato sono stati approvati testi base anche

di tipo maggiormente maggioritario.<sup>2</sup> Nel caso di questa legge, poi, il procedimento legislativo non è partito dall'impulso dei partiti della maggioranza parlamentare, ma in seguito alla sentenza n. 35/2017 della Corte Costituzionale, la quale, creando un sistema elettorale disomogeneo tra Camera e Senato, ha imposto al Governo ed alla maggioranza parlamentare la responsabilità di scrivere una nuova legge elettorale.

Per l'Italia, anche per altre riforme elettorali, è stato osservato come queste non fossero spiegabili esclusivamente per gli effetti redistributivi di una legge elettorale (Baldini, 2011: 657). Per questo caso specifico, è poi ipotizzabile che il periodo prolungato di un anno, durante il quale si è sviluppata la politica pubblica, possa essere dovuto o alla presenza di *veto players*, o all'evolversi incostante delle preferenze e degli accordi all'interno della coalizione decisionale. Altri casi di riforme elettorali hanno infatti mostrato come un ostacolo a questi processi possa essere dovuto anche al numero eccessivo di partiti sostenitori, che, come tali, compromettono la volontà decisionale delle singole formazioni politiche (Diskin, 1995; Pilet e Bol, 2011).

Se non sono stati riscontrati casi analoghi di analisi di riforme elettorali, sussistono comunque evidenze di riforme elettorali che mostrano come le preferenze degli attori politici siano secondarie alla complessità del processo decisionale. Si può pertanto ipotizzare che questa complessità sia spiegabile anche in relazione a fattori estrinseci alla razionalità dei singoli attori, come l'avvento di impreviste opportunità di scelta o l'evolversi di soluzioni casuali rispetto alle preferenze iniziali.

Questa ipotesi di sviluppo del processo decisionale è comunque in contrasto con quanto previsto dalle politiche costituenti di Lowi od istituzionali di Lanzalaco, quando, per queste politiche, si identificavano pratiche *logrolling* tra gli attori decisionali e quindi un certo tipo di razionalità e di preferenze da parte dei promotori della riforma.

Le ipotesi della ricerca consisteranno, di conseguenza, nella verifica di una delle due ipotesi:

- Ipotesi principale: la razionalità e le decisioni degli attori protagonisti della politica sono secondarie rispetto alla casualità con cui si è sviluppato il processo decisionale, per cui il *Garbage can Model* può essere una buona approssimazione del processo politico;
- Ipotesi alternativa: gli attori all'interno della coalizione promotrice hanno perseguito una propria razionalità strumentale ed il testo di legge prodotto è spiegabile come un compromesso tra le differenti posizioni.

Queste due ipotesi sono tra loro rivali, perché, se la decisione è accaduta come prevede il *Garbage Can Model*, questa non sarà più il frutto delle preferenze e della razionalità dei singoli attori, come prevede invece l'ipotesi alternativa. Essa sarà quindi il risultato di un'offerta, che ha

---

<sup>2</sup> Un esempio può essere il primo testo base approvato dalla Prima Commissione, detto "*Rosatellum I*", che stabiliva un sistema elettorale misto, il cui riparto dei seggi avveniva per metà con metodo proporzionale e per metà con il ricorso a collegi uninominali *plurality*.

attirato l'attenzione ed il sostegno dei decisori, stimolando la percezione di un problema e permettendo attorno ad esso l'aggregazione casuale di una delle soluzioni precedentemente gettate nel "cestino dei rifiuti" (Regonini, 2001: 233).

### 3. LA CRONOLOGIA DEL PROCESSO DECISIONALE

Il processo decisionale della legge Rosato si colloca nel contesto dell'ultimo anno della XVII Legislatura, dopo che, nei precedenti quattro anni, si erano già susseguiti quattro differenti tipi di sistemi elettorali, con i quali gli elettori avrebbero potuto essere chiamati ad esprimere le loro preferenze. Nonostante questo, tra dicembre 2016 e gennaio 2017, il Parlamento, sotto impulso della Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica, ebbe il compito di varare un quinto sistema elettorale, in grado di rendere omogenee la legge elettorale per la Camera dei Deputati, ovvero l'*Italicum* così come modificato dalla sentenza n. 35/2017, con quella per il Senato della Repubblica, la l. Calderoli così come modificata dalla s. n. 1/2014.<sup>3</sup>

L'esito negativo della consultazione referendaria del 4 dicembre, con la mancata trasformazione del Senato della Repubblica in Camera non elettiva e l'approvazione dell'*Italicum* concernente solo la modifica della legge elettorale per la Camera dei Deputati, avevano infatti reso imprescindibili queste modifiche, poiché esistevano evidenti differenze tra i sistemi elettorali delle due Camere. In particolare, si ricorda come le due nuove leggi elettorali prevedessero solo per la Camera dei Deputati un premio di maggioranza per la lista che superasse il 40% dei voti validi, mentre al Senato si presentava uno scenario di tipo proporzionale senza alcun premio, con soglie di sbarramento incentivanti la formazione di coalizioni elettorali. Oltre alle differenti soglie di sbarramento per le due Camere (3% per le liste alla Camera e 8 o 3% al Senato a seconda del fatto che le liste si fossero presentate in coalizioni superanti il 20%) era previsto un differente meccanismo di assegnazione del voto di preferenza per la Camera dei Deputati, con il ricorso ad un sorteggio per i candidati che risultassero eletti in più di un collegio.

Il Parlamento italiano, come è noto, di fronte a questo *problema di policy*, scelse di scrivere un nuovo sistema elettorale omogeneo per entrambe le Camere, in seguito ad una discussione politica avvenuta su un piano mediatico, elettorale, parlamentare e partitico, nel periodo intercorso tra i risultati del referendum costituzionale (4 dicembre 2016) e l'approvazione dei collegi della legge Rosato (dlgs 12 dicembre 2017, n. 189).

---

<sup>3</sup> All'ultimo punto del *Considerato in Diritto* (15.2) della s. n. 35/2017 la Corte Costituzionale affermava: "la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

In questo processo politico, il compromesso e le decisioni sulla nuova legge elettorale sono quindi avvenuti attraverso specifici accordi politici tra i *leaders* dei principali partiti italiani e, in seguito, si sono tradotti in proposte di legge, grazie ai referenti dei rispettivi partiti in Commissione.

Per comprendere la consistenza e la forza politica di ogni partito, si ricorda come i gruppi parlamentari, al termine della XVII Legislatura, vedevano il gruppo del Partito Democratico come primo gruppo di maggioranza alla Camera dei Deputati con 281 seggi, seguito dal M5s (88), dal Gruppo Misto (62), da Forza Italia (56), da Articolo 1-Mdp (42), da Alternativa Popolare- NCD (23), dalla Lega Nord (22) e da Fdi (12). In media, a livello di sondaggi elettorali, nell'ultimo anno, invece, il M5s ed il Partito Democratico erano considerati i primi partiti in Italia (con circa il 25% dei consensi), superiori a Forza Italia (17%) e Lega Nord (15%).

### **3.1 La proposta di sistema proporzionale tedesco: un accordo sul voto anticipato a settembre 2017**

Il processo decisionale sulla nuova legge elettorale nasce la sera del referendum costituzionale (4 dicembre 2016), quando l'allora Presidente del Consiglio Renzi affermò che le forze politiche che avevano fatto campagna elettorale contro la proposta di modifica della Costituzione, ovvero Lega Nord (poi Ln), Movimento 5 Stelle (poi M5s), Forza Italia (poi Fi) e Fratelli d'Italia (Fdi), avrebbero avuto "l'onere e l'onore di proporre una nuova legge elettorale" (La Stampa.it, 2016).

A questa richiesta, nei giorni successivi, si susseguirono diverse proposte di nuovo sistema elettorale: il M5s chiedeva di applicare ad entrambe le Camere l'*Italicum* (Beppegrillo.it, 2016), Forza Italia un nuovo sistema elettorale proporzionale (Agorà24-it, 2016) e Ln, Fdi e Nuovo Centrodestra (poi, Ncd) una legge che permettesse la creazione di coalizioni, con premio di maggioranza alla lista o coalizione più votata (Corriere, 6-10 dic. 2016 e Sole 6 dic. 2016).

Politicamente, senza il consenso del Governo, non poteva essere approvato in Parlamento una nuova proposta di legge [TP-Ala] e le opposizioni non apparivano in grado di convergere su alcuna iniziativa. Il Partito Democratico, inoltre, affrontava le dimissioni del suo Segretario dalla carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, che, data la sconfitta referendaria, non riteneva necessario e utile partecipare al dibattito sulla legge elettorale [TP-Pd].

Nonostante questo, tutti i partiti, compreso il Pd, chiedevano al Capo dello Stato che si tenessero subito nuove elezioni. Il Pd e Ncd erano a favore, perché convinti di poter ottenere alle politiche un risultato simile a quello del 40% del referendum costituzionale, mentre le opposizioni

erano propense, perché pensavano di capitalizzare la sconfitta del Governo sulla proposta di modifica della Costituzione. Il dibattito sulla nuova legge elettorale o sulla data delle prossime elezioni era inoltre l'argomento principale dei media nazionali, specie quando il Capo dello Stato disse che non avrebbe sciolto le Camere senza un sistema elettorale omogeneo per Camera e Senato (Huffingtonpost.it, 2016).

In questa situazione di *impasse*, il Parlamento votò la fiducia ad un nuovo Governo presieduto dall'On. Gentiloni, confermando la presenza del Pd e di Ncd nella maggioranza parlamentare. L'Esecutivo espresse la posizione di non voler trattare direttamente il tema della nuova legge elettorale, affermando, durante la presentazione delle linee programmatiche, che “questa avrebbe dovuto essere scritta dal Parlamento, senza alcun coinvolgimento diretto da parte del Governo, il quale si sarebbe limitato esclusivamente a facilitarne il percorso d'approvazione” (A. Camera, 13 dic. 2016: 4-5).

Nonostante questo, il Parlamento, ovvero la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera, da dicembre 2016 fino a Marzo 2017, si limitava a illustrare le proposte che venivano presentate dai singoli Parlamentari, non provando a giungere ad un testo base condiviso tra i rispettivi gruppi. Il motivo di ciò era che ogni gruppo restava fermo sulle proprie posizioni, con il Pd che, invece di convergere sulla proposta di proporzionale di Forza Italia o di sistema maggioritario delle altre forze politiche, proponeva la riviviscenza delle leggi Mattarella (Partito Democratico.it, dic. 2016).

Questa scelta del gruppo di maggioranza relativa era sostenuta al fine di trovare una proposta di legge condivisa dall'intero partito durante la sua fase congressuale per il rinnovo della Segreteria ed Assemblea Nazionale, e non per ottenere l'approvazione di un nuovo sistema elettorale [TP-Pd]. Il Congresso, d'altro canto, iniziato a livello di dibattito interno a dicembre 2016 e formalmente avviatosi con le dimissioni del Segretario Renzi il 19 febbraio, causava una situazione di assenza di *leadership* interna al partito, comportando, come dichiarato dall'On. Cuperlo in Commissione, che lo stesso gruppo non fosse in grado di presentare una propria proposta di legge elettorale (C. 1<sup>a</sup> Comm. 22 mar. 2017: 25).

In Prima Commissione, dal 21 al 29 marzo 2017, si discusse quindi sull'AC. 4166 dell'On. Nicoletti (Pd), per un ritorno alle leggi Mattarella, registrando il parere contrario di tutti i gruppi parlamentari. Successivamente, nella prima metà di aprile, il dibattito si spostò sulle proposte tese ad uniformare i due sistemi elettorali (AC. 4183 e AC. 4262), facendo sì che i deputati votassero come relatore il Presidente di Commissione Di Celsio (gruppo Misto), affinché questi presentasse a riguardo una proposta di Testo Base.

Il 30 aprile 2017, concluso il Congresso del Partito Democratico, viene confermato come segretario del partito Renzi, mentre, lo stesso 26 aprile, il Capo dello Stato Mattarella convocava al Quirinale entrambi i Presidenti d'Assemblea, “per sottolineare loro l'esigenza di provvedere sollecitamente al compimento della nuova normativa elettorale per il Senato e per la Camera” (Quirinale.it, apr. 2017).

Renzi, quindi, riconfermato come Segretario Pd, scelse di impegnarsi sulla nuova legge elettorale, dichiarandosi contrario alla proposta che stava elaborando Di Celsio per lo sbarramento al 3% (Sole, 16 magg. 2017), così che la proposta di uniformare i due testi elettorali non fu mai approvata dalla Prima Commissione [TP-Ala]. Di conseguenza, l'11 maggio venne nominato come relatore il Capogruppo in Commissione del Pd Fiano. Il 29 aprile, poi, il Vicepresidente della Camera Di Maio, in un'intervista al *Corriere della Sera*, invitava Renzi “a fare una legge seria con il suo partito che includesse un premio alla lista”, mentre il Pd, con il Ministro Franceschini, proponeva al Presidente Berlusconi di scrivere assieme una nuova legge elettorale, che escludesse la possibilità per i partiti di presentarsi in coalizione (Corriere, 9 magg. 2017).

A sostegno di una nuova legge elettorale condivisa si espressero a favore Pd, M5s e Fi. Il Pd, in particolare, volendo promuovere una strategia opposta rispetto a quella dell'*Italicum*, aveva l'obiettivo di porsi semplicemente come una delle formazioni politiche tra le tante che avrebbero dovuto approvare un nuovo sistema elettorale [TP-Pd].

Con il cambio di relatore, l'11 maggio 2017, la Prima Commissione approvò autonomamente comunque un testo base, che, a prescindere dai contenuti di queste interlocuzioni tra i *leaders* dei partiti, vide il voto favorevole di Pd, Lega Nord e la componente del gruppo misto di Ala. Quest'ultimo ricalcava la pdl Parisi-Abriagnani del gruppo di Ala (AC. 4177) e stabiliva la creazione di un nuovo sistema elettorale con metà seggi assegnati con il voto di lista a riparto proporzionale e metà tramite collegi uninominali (cd “*Rosatellum I*”). In aggiunta, si prevedeva uno sbarramento al 5% per le liste e l'espressione di un unico voto tra parte proporzionale e maggioritaria, non permettendo agli elettori l'espressione del voto disgiunto.

Questa iniziativa della Prima Commissione era comunque destinata a cadere, poiché, negli stessi giorni, viste le precedenti interlocuzioni tra i *leader* politici, il Presidente Berlusconi, in un'intervista a *Il Messaggero*, lanciò la proposta del sistema elettorale tedesco, in cambio di elezioni anticipate a settembre:

“Forza Italia ragiona come sempre nell'interesse complessivo, che in queste materie non può essere ricondotto a piccoli calcoli di convenienza immediata. Io spero e credo che si potrà tornare a ragionare con il Pd, anche perché i numeri parlamentari lo rendono necessario. Quello che è certo, comunque, è che questa proposta non è una buona base di partenza. Il

sistema tedesco, quello vero, che noi chiedevamo, è uno dei due grandi sistemi possibili, accanto al semipresidenzialismo alla francese. L'unico che funziona davvero in Europa, nei paesi in cui non è prevista l'elezione diretta del Presidente. La Germania ne ha avuto settant'anni di stabilità, di bipolarismo, di democrazia consolidata ed efficiente. Dalla catastrofe della guerra è diventata il paese leader in Europa. Significa che il suo sistema istituzionale, il suo modo di scegliere chi governa, funziona piuttosto bene, mi pare. (...) Sul voto in autunno ho l'impressione che, senza un accordo, il momento in cui sarà possibile ridare finalmente la parola agli Italiani si allontanerebbe sensibilmente" (*Il Messaggero*, 11 magg. 2017).

Il dibattito e la discussione si spostarono così dal piano dei lavori parlamentari a quello della negoziazione tra i *leaders* politici. Berlusconi era a favore del sistema tedesco, perché la legge era di tipo proporzionale e non consentiva alle formazioni politiche di formare coalizioni preelettorali. Però, per ottenerla, conoscendo le posizioni del Pd, «propose lo scambio di questa con il voto a settembre che voleva Renzi» [TP-Ala]. Anche il M5s era a favore per l'assenza dei collegi uninominali del *Rosatellum 1*, sia perché non avrebbero avuto «candidati conosciuti da candidare», sia perché si sarebbero scontrati da soli contro due differenti coalizioni nella competizione di collegio [TP-M5s]. Poi, su *Rousseau*, il sistema *online* di consultazione degli iscritti, il partito, con 27 mila voti a favore su 29 mila, confermò il suo sostegno al sistema tedesco. Per mezzo stampa, chiedevano comunque di includervi, «secondo le richieste di Di Maio» [TP-M5s],—anche dei correttivi di maggioranza (*Corriere*, 26 magg. 2017).

Anche il Segretario della Lega Nord Salvini si disse a favore del sistema elettorale, a condizione che si sciogliessero a breve le Camere (*Sole*, 24 magg. 2017). La proposta registrò, invece, la contrarietà di Alternativa Popolare (poi, Ap) per la soglia di sbarramento al 5% (*Corriere*, 28 magg. 2017) e quella di Mdp-Articolo 1 (*Corriere*, 26 magg. 2017) e Fratelli d'Italia (*Corriere*, 29 magg. 2017), perché la legge elettorale non avrebbe consentito l'espressione dei voti di preferenza e la governabilità del Paese.

Nella settimana dal 22 al 28 maggio 2017, pertanto, si formò una nuova coalizione promotrice, composta da Pd, Fi, Lega e M5s a sostegno del sistema elettorale tedesco, con un raggruppamento equivalente a più di cinquecento seggi alla Camera e registrante al suo interno l'assenso dei tre principali partiti italiani sia per seggi in Parlamento, che per consenso elettorale. Di conseguenza, in Prima Commissione, sabato 3 giugno 2017, vennero approvati i maxi emendamenti nn. 1.500 e 3.500 del Relatore Fiano, che applicarono, per entrambe le Camere, al precedente Testo Base una versione adattata del sistema elettorale tedesco. Con queste modifiche, per la Camera (e

specularmente in proporzione dimezzata al Senato) si stabilì la suddivisione del territorio italiano in 303 collegi uninominali (poi diventeranno 225 con le modifiche della Commissione) e 27 circoscrizioni plurinominali, con la possibilità per i candidati di collegio di candidarsi fino a tre collegi plurinominali. Come per il primo testo base, si prevedeva l'assenza del voto disgiunto tra parte uninominale e plurinomiale, mentre per il Trentino Alto-Adige si confermava l'utilizzo in deroga delle leggi Mattarella.

Prima della votazione del mandato a conferire in Assemblea al relatore (5 giugno), si tennero quindi degli appositi incontri tra i referenti dei rispettivi partiti, per la negoziazione dei singoli aspetti della legge elettorale. Per il Partito Democratico, a queste riunioni partecipavano i capigruppo di Camera e di Commissione Rosato e Fiano, per Forza Italia gli On. Brunetta ed Occhiuto, mentre per i 5 Stelle gli On. Cecconi e Toninelli.

Attraverso questi veniva stabilita la proposta di legge che avrebbe dovuto essere approvata dalla Commissione, la quale, in seguito all'approvazione dei maxiemendamenti, fu solo modificata per la lunghezza dei listini nella parte proporzionale, per il numero di pluricandidature nella parte proporzionale (portandole da tre ad una) e per la disciplina delle quote rosa (C. 1<sup>a</sup> Comm., 4 giu. 2017).

La proposta di legge, il 5 giugno, passò quindi dalla Prima Commissione all'Assemblea di Montecitorio, ma, in questo passaggio, cambiarono gli attori protagonisti della politica pubblica, i quali non erano più i pochi referenti dei rispettivi partiti della coalizione decisionale, ma i seicento trenta parlamentari presenti alla Camera dei Deputati. Non di meno, in seguito all'approvazione della Prima Commissione del 5 giugno 2017, la questione della riforma elettorale acquisì rilevanza sui principali media nazionali, diventando uno dei principali argomenti di discussione di attualità politica in Italia, facendo sì che giornalisti, politici e esperti si esprimessero su tale argomento.

Quello «che era accaduto è che in Commissione si faceva tutti un passo indietro per un passo in avanti, ma lì si era protetti dalla segretezza ... Finita questa si è entrati nel dibattito pubblico mediatico, che poi sarebbe arrivato in Assemblea, tutto non poteva più reggere» [TP-M5s]. Con l'avvicinarsi della votazione sulla legge elettorale aumentavano le opinioni contrarie alla legge elettorale interne al Partito Democratico (Corriere, 27-29 maggio) e soprattutto al M5s. In particolare, i parlamentari dei 5 Stelle non comprendevano in fondo i meccanismi della legge elettorale e, non conoscendo il criterio con cui il partito avrebbe effettuato la futura composizione delle liste, temevano che non sarebbero stati rieletti nella successiva Legislatura [TP-M5s]. Inoltre, anche Di Maio non era convinto della bontà della legge elettorale, sia perché eccessivamente proporzionale, sia perché le opinioni di alcuni personaggi a lui vicini, come Felice Besostri (avvocato promotore dei ricorsi fatti dal partito contro l'*Italicum*) o Marco Travaglio erano



particolarmente negative. Questi, in particolare, parlavano privatamente con Rocco Casalino (addetto stampa di Di Maio), sostenendo o l'incostituzionalità del nuovo sistema elettorale o l'inopportunità di approvarlo con Berlusconi e il Partito Democratico (Fattoquotidiano.it, 3 giu. 2017).

Anche per via di numerose esternazioni pubbliche di molti parlamentari del M5s contro il nuovo sistema elettorale (Corriere, 2 giu. 2017), il Capogruppo del Pd Rosato aveva intuito come l'accordo con il M5s sul sistema elettorale tedesco potesse rompersi in Assemblea durante le votazioni a scrutinio segreto: «Avevano capito che non avremmo tenuto in Aula, per questo in quei giorni Rosato ci avvisò che, nel caso dell'approvazione di un emendamento non concordato, il testo sarebbe tornato in Commissione e sarebbe stato approvato il primo testo base ricalcante la pdl di Parsi, ovvero il *Rosatellum 1*, sul quale noi eravamo contrari per via dei collegi uninominali e della competizione tra liste e coalizioni elettorali» [TP-M5s].

Mercoledì 7 giugno, si tennero le prime votazione sugli emendamenti, insieme alle discussioni sulle questioni pregiudiziali del testo. Inoltre, durante la discussione degli emendamenti, l'On. Toninelli, andando contro gli accordi con il Partito Democratico, annunciava che, l'indomani, il suo gruppo avrebbe presentato delle modifiche alla proposta di legge, per introdurre le preferenze ed il voto disgiunto. Nel frattempo, il *Blog delle Stelle* affermava che, nel *weekend*, sulla piattaforma *Rousseau* si sarebbe tenuta una seconda e nuova votazione, per l'approvazione o meno della proposta finale della legge elettorale.

L'episodio decisivo accadde giovedì 8 giugno 2017, quando la Camera giunse alla discussione ed alla votazione degli emendamenti nn. 1512 e 1513 degli altoatesini On. Fraccaro (M5s) e Biancofiore. Entrambi proponevano l'incremento dei collegi uninominali del sistema elettorale tedesco da 226 a 232, allo scopo di creare sei nuovi collegi uninominali in Trentino Alto-Adige, per far sì che in quella Regione non si applicasse più in deroga le leggi Mattarella, ma il sistema tedesco, con la conseguente stessa proporzione tra uninominali e plurinominali.

In Assemblea, questo emendamento venne presentato dai firmatari come un intervento politico per evitare che la legge elettorale favorisse la Südtiroler Volkspartei (poi Svp) ed il Pd in Trentino, comportando che la proposta di modifica venisse sostenuta anche da tutti gli altri membri dell'opposizione. Mentre i Presidenti di Alternativa Popolare e della componente del misto di Civici ed Innovatori ottenevano lo scrutinio segreto su questi emendamenti, venne resa nota dai Deputati in Assemblea una agenzia, secondo la quale il M5s aveva chiesto ai suoi deputati di filmare con il proprio telefonino ogni voto segreto che avrebbero effettuato a breve in Assemblea.

Oltre a ciò, accadde anche che, al momento del voto segreto sugli emendamenti, la Presidente Boldrini si dimenticò di annunciarlo durante la seduta, così che il funzionario addetto al tabellone

non premette il pulsante dello scrutinio segreto [TP-M5s]. La Presidente, infatti, dichiarò aperta la votazione e, durante il voto, sul tabellone luminoso dell'Assemblea, si accesero le lucine verdi, bianche e rosse, facendo diventare il voto da segreto a palese.

La Presidenza non invalidò comunque la votazione che proseguì, per cui era possibile contare sia i voti di coloro che avevano votato a favore degli emendamenti Fraccaro-Biancofiore, quando il voto era palese e mostrato sul tabellone, che i voti finali, quando il voto era tornato segreto e le luci dal tabellone si erano spente.

«Dalle lucine del tabellone si potevano vedere due cose: intanto che c'era una maggioranza abbondante contro il provvedimento, poi che i 5 Stelle avevano rotto il patto, perché erano contrari solo due deputati: Toninelli e Cecconi». [TP-Ala]

Quindi, quello che accadde fu che il Parlamento, in quell'istante, «si era reso conto che il provvedimento potesse andare sotto senza i 5 Stelle, così, quando il voto tornò segreto, molti dei parlamentari di ogni gruppo cambiarono la loro decisione da astenuti o contrari a favorevoli, consapevoli che la responsabilità del respingimento del provvedimento sarebbe stata poi attribuita solo al M5s e non a loro stessi» [TP-Ala; TP-Pd, TP-M5s]. Questi voti in dissidenza accaddero perché molti deputati erano consapevoli che nel caso dell'approvazione della legge elettorale «le camere si sarebbero sciolte a settembre 2017 e non più a febbraio 2018» [TP-Ala, Pd e M5s], provocando «la conseguente rinuncia da parte loro del reddito da deputato di circa cinque mensilità» [TP-Ala].

La votazione terminò e, con quattordici voti di differenza a favore, l'emendamento Biancofiore-Fraccaro veniva approvato. In Assemblea, si levarono gli applausi di Mdp, Sinistra Italiana, Fdi e di alcune componenti del misto (Centro Democratico, Civici e Innovatori e Conservatori e Riformisti). Sempre giovedì 8 giugno, venne quindi votato dalla Camera il ritorno in Commissione della proposta di legge, mentre sabato 10 giugno il Segretario Renzi ed il Vicepresidente Di Maio, intervistati dal *Corriere della Sera*, ammettevano che le prossime elezioni politiche si sarebbero tenute al termine naturale della Legislatura e che, da parte di Renzi, per una nuova legge elettorale sarebbe stato sempre necessario il sostegno di Fi e M5s. Per l'On Di Maio, invece, era da escludere la possibilità che il M5s stringesse una nuova intesa con il Partito Democratico, chiedendo al Capo dello Stato di avere lo stesso il voto a settembre.

### **3.2 La legge Rosato, un provvedimento già discusso, ma ancora da approvare**

Con l'inizio dell'estate, il processo decisionale della legge elettorale si interruppe nuovamente, rimandando la riapertura della discussione a settembre con la ripresa dei lavori in Parlamento.

In un'intervista a Bloomberg il 30 giugno 2017, il Presidente della Repubblica Mattarella esprimeva il suo disappunto per il fallimento occorso in Assemblea, commentando che, probabilmente, le elezioni per il rinnovo del Parlamento italiano si sarebbero tenute tra febbraio e marzo del 2018, con la speranza che, nel frattempo, le forze politiche sarebbero riuscite a rendere omogenei i due sistemi elettorali.

Il Presidente Berlusconi confermava comunque la sua preferenza per i sistemi elettorali di tipo proporzionale (Corriere, 30 giu. 2017), mentre, considerata anche la nascita della lista di centrosinistra Campo Progressista dell'ex Sindaco di Milano Pisapia, il Partito Democratico si esprimeva a favore di una legge che permettesse ai partiti di presentarsi in coalizione (Corriere, 23 lug. 2017 e 22 ago. 2017).

Il 6 e 7 settembre 2017, le proposte di legge in materia elettorale tornarono ad essere discusse in Commissioni Affari Costituzionali, mentre, il 19 settembre, incominciò ad essere nota, per mezzo stampa, la nuova proposta del Partito Democratico, chiamata per l'occasione "*Rosatellum 2*".

In realtà, la proposta del Partito Democratico non era altro che un recepimento del principio parlamentare del *ne bis in idem*, per il quale, rispetto alla proposta di legge ricalcante il sistema tedesco ed emendata in Assemblea l'8 giugno, la Prima Commissione non poteva cambiare il numero di 232 collegi uninominali approvati con l'emendamento Fraccaro-Biancofiore. Di conseguenza, in seguito alla votazione del ritorno in Commissione della proposta di legge, il testo che avrebbe dovuto approvare il Parlamento, nel caso in cui avesse rinunciato al sistema elettorale tedesco, doveva per forza essere un sistema misto, utilizzando il numero dei collegi uninominali approvati dalla Camera a giugno.

Questa lettura venne confermata attraverso un'interpretazione vincolante della Presidente della Camera Boldrini. Infatti, sulla base di un'apposita lettera, in data 19 settembre, e di un'apposita decisione della Presidenza in Conferenza dei Capigruppo del 13 settembre, il Presidente della Prima Commissione Di Celsio comunicò alla Prima Commissione che il numero dei collegi non era modificabile, perché: "La prassi parlamentare del *ne bis in idem* ha valenza costituzionale, in quanto, se non fosse così, si darebbe alla maggioranza il potere smisurato di tornare ogni volta su deliberazioni dell'Assemblea a lei non favorevoli". (C. 1<sup>a</sup> Comm., 6 sett. 2017: 5).

Il sistema venne, quindi, presentato dal Pd come un "*Mattarellum* rovesciato", in quanto invertiva il numero di seggi previsti nell'uninominali con quelli assegnati al proporzionale (Corriere, 19 sett. 2017). Così facendo, si confermava anche il numero di 232 collegi uninominali

alla Camera (Sole, 20 sett. 2017), numero che, rispetto alle l. Mattarella, sarebbe passato dal 75% al 36%, mentre quello della parte proporzionale dal 25% al 64%.

A riguardo della nuova proposta di legge, il Capogruppo Rosato sottolineava, in un'intervista al *Sole 24 ore*, come questa "aggiungesse la maggior dose possibile di maggioritario al sistema elettorale", incentivando la formazione di coalizioni preelettorali prima delle elezioni e prevedendo un riparto proporzionale (alla Camera) di 386 seggi su 630 attraverso collegi plurinominali, costituiti dall'aggregazione dai tre ai sei collegi uninominali contigui.

In maniera identica al sistema tedesco ed al testo base ricalcante la pdl Parisi-Abrignani, si prevedeva, inoltre, l'assenza del voto disgiunto, mentre si confermava la disciplina delle quote rosa per i collegi uninominali, prevista dal testo base ricalcante il sistema tedesco. Per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, che si presentavano nelle Regioni a Statuto Speciale, veniva stabilito lo sbarramento del 20% su base regionale o la vittoria di almeno tre collegi nella stessa circoscrizione per accedere al riparto proporzionale, mentre i voti delle liste che non superavano lo sbarramento del 3%, ma che comunque ottenevano una percentuale maggiore dell'1%, venivano ridistribuiti all'interno della coalizione in proporzione ai voti ottenuti. Si prevedeva, infine, per le coalizioni, uno sbarramento su base nazionale del 10% alla Camera e del 20% su base regionale al Senato. A differenza del testo base ricalcante il sistema elettorale tedesco, si portava quindi lo sbarramento dal 5 al 3%.

Quest'ultima variazione, secondo gli intervistati, è attribuibile alle preferenze di Alternativa Popolare in sede di negoziazione interpartitica, mentre altre fonti riportano come questa soglia fosse stata una conseguenza dell'accordo tra Pd ed Alternativa Popolare sulla coalizione elettorale per le elezioni regionali siciliane (Sole, 6 ago. 2018) [TP-Ala].

Il nuovo testo base venne approvato dalla Prima Commissione il 26 settembre, senza eccessive proteste da parte del M5s, che era già stato avvertito a giugno 2017 della riproposizione di un sistema misto con collegi uninominali, nel caso in cui non fosse stato approvato il sistema elettorale tedesco a giugno [TP-M5s]. L'emendamento sul Trentino-Alto Adige «aveva quindi prodotto involontariamente la l. Rosato» [TP-Ala], generando oltretutto un sistema elettorale simile al primo testo base, da cui divergeva principalmente solo per il numero di collegi uninominali, pari, per la Camera, non più a 315, ma a 232. Inoltre, Berlusconi e Forza Italia furono convinti ad accettare una competizione tra coalizioni, perché internamente al partito si dubitava delle capacità elettorali del *leader* Berlusconi di presentarsi alle elezioni senza il sostegno di altre forze politiche [TP-Ala].

In seguito all'approvazione degli emendamenti in Commissione, anche i partiti non a favore della riforma elettorale si videro approvati alcuni emendamenti di loro interesse. Un esempio furono

gli emendamenti presentati dal gruppo di Fdi (n. 1.184) e di Mdp (n. 4.6). Il partito di centrosinistra ottenne così che fosse posticipata la data per l'esonazione della raccolta delle firme per i partiti che rappresentavano gruppi parlamentari formatisi in Parlamento, poiché questa data, precedentemente, era stata stabilita al 1° gennaio 2017, rendendo obbligatoria la raccolta delle firme solo per il loro gruppo. Fdi, invece, riuscì ad aumentare il numero massimo delle pluricandidature possibili nei collegi plurinominali da tre a cinque, rendendo così possibile anche per i partiti minori avere a disposizione un certo numero di "collegi sicuri", dove poter ottenere l'elezione dei propri candidati di maggior spicco.

In seguito ad ulteriori modifiche secondarie, la proposta di legge venne licenziata dalla Prima Commissione il 7 ottobre 2017, con i voti favorevoli di Pd, Fi, Ln, Ala, Centro Democratico e SVP.

Il riparto del 36% di collegi uninominali rappresentava, pertanto, un incentivo per i partiti di centrosinistra e centrodestra per l'approvazione di questo sistema elettorale, in quanto questo "premio", dato dalla competizione di collegio, permetteva a più liste di concorrere insieme in coalizione contro il solo M5s [TP-M5s]. Sul mantenimento del voto congiunto, invece, le versioni dei testimoni privilegiati sono state differenziate: per il testimone del Pd, questo aspetto non fu discusso, perché dato per acquisito dal sistema tedesco, mentre per quello di Ala la scelta di mantenerlo fu chiesta dallo stesso centrosinistra, perché temevano che gli elettori di Mdp avrebbero potuto votare nell'uninominali per il candidato del Pd e per la parte proporzionale – che determinava la maggioranza dei seggi – una lista di sinistra come Mdp [TP-Ala].

Martedì 10 ottobre 2017, il testo approvato dalla Prima Commissione giunse in Assemblea e il Ministro per i Rapporti con il Parlamento Finocchiaro pose la questione di fiducia sugli artt. 1, 2 e 3 della proposta di legge.

Alla Camera, il testo venne approvato l'11 ottobre e, prima dell'approvazione, il Segretario della Lega Nord Salvini rivendicava la positività del nuovo sistema elettorale: "La legge preferita da Grillo e Di Maio era quella che dava la matematica certezza che non ci sarebbe stato nessun altro Governo se non quello Pd-Fi, così loro potevano andare a Roma a fare casino. Invece, con questa legge, con una parte di maggioritario, forse un Governo lo si potrà fare" (Corriere, 16 ott. 2017). Dal 16 al 23 ottobre, l'iniziativa di legge venne così approvata senza modifiche dalla Prima Commissione del Senato e, in seguito ad una nuova fiducia, giovedì 26 ottobre venne approvata anche dall'Assemblea di Palazzo Madama. La pdl diventò quindi con 214 voti favorevoli su 61 la legge 3 novembre 2017 n. 165. Questa prende il nome di legge Rosato o di "*Rosatellum*", ovvero il nome del Capogruppo alla Camera del Pd che difese e promosse ogni tipo di sistema elettorale qui elencato. Dopo la firma della legge elettorale da parte del Presidente della Repubblica Mattarella, il Governo disegnò i collegi secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 della l. n. 165/2017.

Con il DPR n. 209 del 28 dicembre 2017, il Presidente Mattarella convoca i Comizi Elettorali per il 4 marzo 2018, data in cui sarebbero avvenute le nuove elezioni politiche. In seguito ai risultati elettorali, il Segretario Renzi si dimise dalla sua carica dentro il partito, affermando che una delle cause della sconfitta fosse stata l'aver sostenuto fin troppo a lungo il Governo Gentiloni, per via degli obblighi imposti dal Presidente Mattarella di non andare ad elezioni anticipate in contemporanea con Francia o Germania (Corriere, 6 mar. 2018). La coalizione composta da Fi, Ln e Fdi ottenne invece il 37% dei consensi ed il Movimento 5 Stelle, nonostante il numero di seggi acquisito, continuò a considerare la legge Rosato come "un atto eversivo" compiuto dal Partito Democratico (Putsch, 4 magg. 2018).

## **4. ANALISI E DISCUSSIONE DELLE EVIDENZE EMPIRICHE**

La ricostruzione della Cronologia del processo decisionale ha evidenziato come, nel corso del tempo, i contenuti della riforma elettorale siano stati strumentali ad altri fini politici, quali lo scioglimento anticipato delle Camere e l'incremento della possibilità di formare un certo tipo di governo o maggioranza parlamentare. La legge Rosato, pertanto, è stata preceduta da tre differenti testi base, che rappresentavano o una risposta al perdurare del Congresso del Pd, o a una soluzione negoziata per ottenere le elezioni politiche a settembre, o, infine, un risultato della casualità, cioè un sistema misto, causato dall'emendamento Fraccaro-Biancofiore.

In relazione a quanto emerso dalla cronologia del processo decisionale, in un primo paragrafo, applicando gli strumenti dell'Analisi delle politiche pubbliche e le aspettative teoriche delle politiche costituenti ed istituzionali, si ricostruiranno le arene e il ruolo delle strategie e delle risorse impiegati dagli attori, mentre, nel successivo, si verificheranno le ipotesi formulate in precedenza, per verificare se il processo si è avvicinato o meno al *Garbage Can Model*.

### **4.1 Arene, ruoli e strategie: l'analisi del processo decisionale**

Partendo dall'analisi delle arene si osserva, in relazione alla cronologia, come queste sono state la Prima Commissione, l'Assemblea di Montecitorio e la Stanza Aldo Moro. In corrispondenza a questi tre differenti luoghi, è variato sia l'accesso all'arena decisionale, che la forza degli scambi *do ut des* tra gli stessi attori politici. La caratteristica prevista da Lanzalaco (2004: 255), secondo la quale la negoziazione avverrà in luoghi protetti se la coalizione decisionale sarà politicamente debole, è stata pertanto registrata durante l'intero processo politico. I contenuti, i dialoghi e gli scambi non sono avvenuti in regime di pubblicità in Prima Commissione o in Aula (primi due

luoghi), ma in contesti privati tra i rispettivi referenti dei partiti. Solo lì, ovvero nella “Stanza Aldo Moro” - grazie alla segretezza - la coalizione decisionale ha potuto decidere gli aspetti principali della legge elettorale, determinando i contenuti dei rispettivi Testi Base.

Il ruolo della Prima Commissione è stato di tipo strumentale tra dicembre e aprile 2017, anche se vantaggioso a istituzionalizzare il *problema di policy*, in attesa che le *élites*, ovvero le rispettive figure apicali dei differenti partiti, intervenissero nell’arena decisionale. Questo differimento, secondo gli intervistati, è stato causato dal Congresso del Partito Democratico. Diversamente, per il respingimento del testo base ricalcante il sistema elettorale tedesco, è stato cruciale il passaggio dai lavori in Commissione al dibattito in Assemblea della proposta di legge. All’inizio di giugno del 2017, questo cambio di arena ha infatti permesso alla politica pubblica di acquisire salienza mediatica, causando la partecipazione indiretta al processo decisionale di attori che non erano stati originariamente previsti. Ciò ha provocato il conseguente fallimento della strategia, secondo la quale le sedi istituzionali si sarebbero dovute limitare a ratificare gli accordi pattuiti tra i referenti dei partiti. Un esempio di questo è stata l’opposizione del gruppo parlamentare del M5s, nata solo quando la proposta di legge è passata dalla Prima Commissione all’Assemblea. In questa prospettiva, l’approvazione dell’emendamento Fraccaro-Biancofiore ha rappresentato un altro aspetto della decisione “elezioni anticipate” presa tra i *leaders* politici, scelta che ha sottovalutato sia le conseguenze del cambio delle arene, che la mancata comprensione delle autonome preferenze dei singoli parlamentari.

Come conseguenza della difficoltà da parte del Parlamento di approvare una nuova legge elettorale vi è stato un rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato, nell’assicurare che questa legge fosse deliberata entro il termine della Legislatura. Mattarella è stato quindi *promotore* della politica pubblica, stabilendo, dopo il *referendum* del 4 dicembre, una serie di condizioni o intervenendo sull’attività del Parlamento. In particolare, sancì che una nuova legge elettorale sarebbe stata una *conditio sine qua non* per sciogliere le Camere; inoltre, ad aprile, convocò i Presidenti di Assemblea, poiché i partiti politici non avevano ancora intrapreso un dialogo, mentre, a giugno dello stesso anno, si dichiarò dispiaciuto che la Camera non fosse riuscita a votare il sistema elettorale tedesco.

Per rispondere al Capo dello Stato - utilizzando un’espressione di Lanzalaco (2004: 263-264) - il Partito Democratico ha scelto di adoperare una *strategia inclusiva*, poiché, al termine di una Legislatura e dopo le modalità d’approvazione dell’*Italicum*, non ha ritenuto politicamente opportuno «approvare una legge elettorale a colpi di maggioranza» [TP-Pd]. La caratteristica di un *strategia inclusiva* è, infatti, quella di essere utilizzata o “perché c’è la necessità di rimontare situazioni di diffusa sfiducia, spesso alimentate dalla memoria di episodi passati (l’approvazione dell’*Italicum* da parte dei parlamentari di minoranza del Pd e degli altri gruppi), o perché è

vantaggioso coinvolgere tutti gli attori rilevanti, per evitare l'insorgenza di nuovi ostacoli ed opposizioni a valle dell'assunzione della decisione formale" (quindi per ottenere una più rapida approvazione della legge) (Dente, 2011: 161).

Anche per l'imminente consultazione elettorale nazionale, il Capogruppo del Pd Rosato è stato, quindi, "*l'imprenditore di policy*" dell'ultima legge elettorale (Giuliani, 1998), cogliendo l'invito del *promotore della politica pubblica* ed adoperandosi per coordinare gli accordi tra i partiti su ognuno dei tre differenti testi base.

Considerato anche che le proposte di legge elettorali sono giudicate elettoralmente dall'opinione pubblica "in base a quanto queste vengono percepite come visibili, corrette, partecipative, trasparenti e consensuali" (Lanzalaco, 2005: 29), l'obiettivo di questa strategia era anche quello di evitare di perdere consenso elettorale in vista delle imminenti elezioni politiche. In relazione a questo, il Capogruppo Rosato ha avuto come *alleato* sia la Lega Nord, il cui unico obiettivo era quello di ottenere elezioni anticipate [TP-Ala], che il Presidente del Consiglio in carica Gentiloni, il quale, al momento dell'approvazione in Assemblea dell'ultima proposta di legge elettorale, ha posto la questione di fiducia alla Camera e al Senato. Infine, i gruppi parlamentari di Sinistra Italiana, Mdp-Articolo 1 e Fdi sono stati contrari a qualsiasi proposta di legge elettorale, mentre il M5s, nonostante avesse sostenuto il sistema elettorale tedesco in campagna elettorale e durante l'approvazione ad ottobre 2017 della legge Rosato, è stato politicamente contrario alla riforma elettorale, denunciando l'iniziativa come una legge della maggioranza, votata per non permettere al loro "partito di minoranza" di ottenere la prossima maggioranza dei seggi in Parlamento.

Un ruolo diverso, rispetto a quello avuto dalla Lega Nord all'interno della colazione parlamentare promotrice, è stato invece quello dei gruppi di Fi, M5s e Svp, che hanno preso parte alla coalizione decisionale per ottenere l'approvazione di aspetti di legge elettorale a loro favorevoli. La modalità di espressione delle preferenze, da parte dei referenti dei rispettivi partiti, si è basata, dunque, sulla loro conoscenza della materia elettorale (*risorse conoscitive*), mentre la forza di queste indicazioni dipendeva sia dal consenso elettorale del gruppo parlamentare (*risorsa politica*), che dal numero di seggi posseduti in Parlamento dagli stessi partiti (*risorsa legale*). Tenendo conto del consenso elettorale locale dell'Svp, in coalizione poi con il Pd in Trentino, è possibile comprendere le deroghe di tutte e tre le differenti proposte di legge per questa regione, mentre la partecipazione e l'incidenza di Forza Italia per una legge di stampo proporzionale è stata possibile sia per il numero di seggi in Parlamento del gruppo parlamentare, che per la precedente ed iniziale collaborazione con il Pd sull'*Italicum* [TP-Pd].



## 4.2 La razionalità dei partiti contro la casualità del processo decisionale: la verifica delle ipotesi

Per verificare se i partiti hanno perseguito razionalmente un compromesso politico, o sono stati indirizzati nelle loro scelte da fattori casuali od esterni al processo decisionale, occorre in primo luogo considerare la volontà e le preferenze delle rispettive formazioni.

A riguardo, il secondo testo base, ovvero l'accordo sul sistema elettorale tedesco, può essere visto come un compromesso *logrolling* tra i rispettivi partiti. Di conseguenza, secondo l'ipotesi alternativa (gli attori si sono mossi in base ad una razionalità strumentale), il testo di quella proposta di legge può essere considerato come la somma delle preferenze delle rispettive formazioni politiche. Infatti, nella prima proposta di legge arrivata in Assemblea, si prevedeva che:

- le quote di seggi distribuiti con collegi uninominali non erano di tipo *plurality* e non era contemplata la possibilità di una competizione tra coalizioni (preferenze M5s);
- il riparto era interamente proporzionale (preferenza Fi);
- in caso di approvazione, si sarebbero tenute elezioni a settembre (preferenza Pd).

Anche il testo finale della proposta di legge, ovvero la legge Rosato, nella sua possibilità di formare coalizioni a sostegno del candidato del collegio uninominale, può essere ritenuto come un tentativo razionale da parte del Partito Democratico e delle forze di centrodestra di ottenere con maggiore facilità il maggior numero di seggi nella parte uninominale. Inoltre, la competizione di collegio era una richiesta anche dei partiti elettoralmente meno consistenti che sostenevano il Governo (Alternativa Popolare, Centro Democratico ed Ala), poiché avrebbe incentivato la formazione di ampie coalizioni preelettorali per vincere il 36% dei seggi messi in palio [TP-Ala].

La proporzione del 50% dei collegi uninominali, nel primo testo base approvato in Commissione, rappresentava invece per i firmatari dell'originaria proposta di legge elettorale, un modo per favorire un compromesso tra Pd e Fi, dato che «il 50% era a metà strada tra la volontà di un proporzionale da parte di Berlusconi e di una legge maggioritaria da parte del Partito Democratico» [TP-Ala].

Una preferenza comune delle differenti coalizioni promotrici è stata comunque quella di creare un sistema elettorale che permettesse di rendere possibile l'elezione dei candidati prescelti dalle rispettive formazioni politiche. Questo aspetto era presente nel primo testo base, garantendo la possibilità ai candidati degli uninominali di presentarsi in altri tre collegi plurinominali, nel secondo, consentendo ai candidati di collegio di essere inseriti anche per una volta nella parte proporzionale, nonché nella pdl finale, permettendo ai candidati degli uninominali di candidarsi fino ad altre cinque volte nella parte proporzionale. Visti i complessi meccanismi di assegnazione dei seggi su base circoscrizionale e per collegio plurinominali, questa facoltà di multiple candidature

aveva più risvolti per i partiti, a seconda della loro consistenza elettorale. I principali partiti miravano così a creare una parte di sistema elettorale che potesse svolgere da “ripescaggio” nel caso in cui un candidato di collegio non risultasse eletto, mentre le formazioni che potevano appena superare la soglia di sbarramento e correvano da sole cercavano di avere a disposizione un certo numero di collegi plurinominali sicuri, grazie alla facoltà di esprimere fino a cinque pluricandidature nella parte proporzionale. Le candidature di coalizione nei rispettivi collegi, inoltre, avrebbero permesso di far eleggere parlamentari anche per i partiti sotto soglia di sbarramento.

Se i partiti hanno dunque avuto proprie preferenze ed obiettivi, la cronologia del processo decisionale ha mostrato come questi abbiano dovuto scontrarsi con l’incertezza dell’intero processo politico. In particolare, l’accordo *logrolling* sul sistema tedesco è fallito per l’inaspettata approvazione in Assemblea dell’emendamento Fraccaro-Biancofiore, mentre il primo testo base approvato dalla Commissione Affari Costituzionali non è stato ratificato in seguito ad un’intervista a Berlusconi, in cui si dichiarava pronto a sostenere una proposta di legge ricalcante il sistema tedesco. Differente è stato invece l’esito del sistema misto della legge Rosato, che è stato approvato per le conseguenze inattese dell’approvazione di un emendamento in Assemblea.

La proporzione di collegi uninominali e plurinominali della legge Rosato, dunque, non è stata tanto il risultato di un compromesso razionale tra gli attori politici, quanto il frutto di come si sono susseguite le preferenze e le soluzioni nel corso del processo decisionale. Essa non è stata né una soluzione prevedibile all’inizio del processo decisionale, né una soluzione compromissoria all’interno della coalizione promotrice, poiché è stata, in primo luogo, il risultato di un vincolo tecnico e giuridico, imposto dalla Presidenza della Camera dei Deputati a settembre 2017 (prassi del *ne bis in idem*). Nonostante questo, la soluzione finale è apparsa accettabile e soddisfacente per il Partito Democratico. Come afferma il testimone privilegiato del Pd, «con la legge Rosato era stata data una risposta al Quirinale e tolto un sistema che sarebbe stato uno sfregio alla democrazia, con due leggi non fatte dal Parlamento, ma dalla Corte Costituzionale. Poi, se guardiamo le posizioni di Pd, M5s e Fi, si osserva che solo noi eravamo a favore di un maggioritario, ovvero solo il 33% dei partiti, percentuale che è giunta anche nella Rosato con gli uninominali» [TP-Pd].

Le evidenze raccolte nella cronologia del processo decisionale mostrano che la legge Rosato sia stata più che un risultato delle preferenze dei partiti, un effetto ottenuto dalla loro *process rationality* (Simon, 1988: 66-67). Come ipotizzato dal *Garbage Can Model*, gli attori hanno, infatti, compiuto le proprie scelte ed espresso le proprie preferenze e soluzioni, attraverso un meccanismo di *trials and errors*, senza essere pienamente consapevoli degli effetti delle loro azioni. Questo ha prodotto una sostanziale incoerenza rispetto alle preferenze da loro espresse.

Tale considerazione è prevista anche dal “modello a cestino dei rifiuti”, che prevede come le differenti soluzioni siano indipendenti dalle preferenze degli attori decisionali (Parson, 1995: 301-2). Non c’è da stupirsi se il M5s è passato da chiedere l’estensione dell’*Italicum* al Senato (dicembre 2016), a votare, a inizio giugno, in commissione il sistema elettorale tedesco, od ancora se il Pd ha sostenuto sistemi elettorali tra loro molto differenti, come le leggi Mattarella, il primo testo base (50% uninominali e 50% proporzionale), il sistema elettorale tedesco e, infine, la legge Rosato.

Le soluzioni, cioè le giustificazioni dichiarate per queste differenti preferenze, sono quindi variate nel corso del tempo. Per il Pd, le leggi Mattarella erano finalizzate ad unire il partito (Partito Democratico.it, dic. 2016), il tedesco a scrivere una legge elettorale condivisa (A. Camera, 6 giu. 2017: 3) e la l. Rosato a ottenere “la maggiore dose di maggioritario nelle condizioni attuali” (Sole, 20 sett. 2017). Qualcosa di analogo si è verificato anche per il Movimento 5 Stelle, che, subito dopo la sconfitta referendaria del Pd, chiedeva di estendere l’*Italicum* anche al Senato (Beppegrillo.it, 2016) per avere maggiori possibilità di formare un proprio Governo [TP-M5s], salvo poi affermare di voler aspettare la sentenza della Consulta, per applicare la legge risultante per la Camera anche al Senato (Corriere, 6 dic. 2016).

Queste preferenze e soluzioni che si sono susseguite sono paragonabili, pertanto, ad una serie di “scarti” che sono stati gettati in un “cestino dei rifiuti”, per cui la soluzione finale che ne è scaturita è derivata da un accostamento casuale di una preferenza con una soluzione.

Se, allora, il sistema tedesco è stato anche il risultato di un compromesso interno alla coalizione promotrice, questo non lo si può affermare per il testo finale della legge Rosato. Nell’ultimo testo base approvato non è stato riscontrato nulla di compromissorio ed anche la decisione di consentire la competizione tra coalizioni elettorali, o quella di non consentire il voto disgiunto [TP-Pd], è stata presa di comune d’accordo, senza rispettare l’ipotesi alternativa della ricerca (politica *logrolling*). Il sistema misto è stato poi casuale, poiché tale proporzione nasce dall’approvazione dell’emendamento Fraccaro-Biancofiore, che a sua volta è stato deliberato per via della dimenticanza accidentale della Presidente d’Assemblea Boldrini di dichiarare per quell’emendamento che la votazione si dovesse svolgere a scrutinio segreto. In relazione a questo errore e alla diffusione sul tabellone dei voti favorevoli del M5s, al ritorno alla votazione a scrutinio segreto almeno cento deputati hanno cambiato il proprio voto, facendo sì che, nel passaggio da scrutinio palese a scrutinio segreto, i voti favorevoli passassero da 123 a 270.

Si può così concludere che la legge sia spiegabile, specie per la seconda parte del processo decisionale (dall’approvazione dell’emendamento Fraccaro-Biancofiore all’approvazione della legge Rosato), come un processo a “*garbage can*” e tale risultato è spiegabile anche considerando

il Parlamento e i gruppi parlamentari come un'anarchia organizzativa, così come prevede il modello stesso di March, Cohen e Olsen.

L'approvazione dell'emendamento Fraccaro-Biancofiore è avvenuta, infatti, dopo quattro anni di Legislatura, in un contesto dove non c'era più alcun sufficiente coordinamento interno ai gruppi parlamentari, con deputati che agivano e votavano non in base alle indicazioni dei rispettivi Capigruppo, ma in base alle rispettive preferenze. Questo è accaduto, in particolare, per il Movimento 5 Stelle, che, nel passaggio dalla Commissione all'Assemblea, ha subito l'opposizione da parte della propria maggioranza interna rispetto a quanto approvato dagli On. Cecconi e Toninelli in Commissione.

D'altro canto, anche gli stessi referenti dei partiti in materia elettorale agivano in separata sede rispetto alle Commissioni Parlamentari, consapevoli che lì non ci sarebbero mai stati i presupposti per giungere ad un compromesso, a causa delle eccessive differenti vedute di opinioni e personalismi presenti all'interno della Prima Commissione.

In questo contesto, si può considerare, di conseguenza, il processo decisionale come un processo a "garbage can". La debolezza dell'organizzazione interna ai gruppi parlamentari, unita ad un susseguirsi incoerente di proposte di legge elettorale è considerabile come un risultato dell'incertezza e dell'insicurezza dei rispettivi *leaders* politici.

## CONCLUSIONE

In relazione a quanto emerso, il *Garbage Can Model* è considerabile una buona approssimazione di come sia avvenuto il processo decisionale, inoltre spiega come l'impianto della legge elettorale sia stato adottato in base al manifestarsi di un'opportunità di scelta, occorsa durante il processo legislativo (emendamento Fraccaro-Biancofiore). Altresì riflette in maniera opportuna la complessità del processo politico e le modalità con cui si sono susseguite le numerose preferenze e soluzioni, proposte che spesso non hanno avuto alcun ruolo nell'approvazione finale della legge Rosato. La presenza di tre testi base approvati dalla prima commissione, l'alternarsi di due differenti coalizioni promotrici e il ruolo svolto dall'Assemblea di Montecitorio sono quindi da collocare nell'ambito di un processo, in cui le opportunità di scelta hanno guidato l'approvazione dei tre testi base. Le soluzioni hanno poi preceduto la formulazione dei rispettivi problemi, così come l'approvazione dell'emendamento Fraccaro-Biancofiore è stata fatta per respingere il sistema elettorale tedesco e non per i contenuti della nuova legge elettorale.

L'esito dell'emendamento Fraccaro-Biancofiore, inaspettatamente, ha prodotto la legge Rosato, così l'attuale sistema elettorale è la risultante di preferenze tra loro incoerenti, che si sono susseguite e stratificate nel corso di un anno. È pertanto da sottolineare come l'aspetto compromissorio e di razionalità strumentale presentato nell'ipotesi alternativa siano stati influenti nella determinazione dell'impianto dell'attuale sistema misto.

## BIBLIOGRAFIA

- AHMED A., *Democracy and The Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ANDREWS J., JACKMAN R., *Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty*, in “Electoral Studies”, n. 24, 2005, pp. 65-84.
- BALDINI G., *The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms*, in “West European Politics”, 34:3, 2011, pp. 644-663.
- BOIX C., *Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral System in Advanced Democracies*, in “American Political Science Review”, 93:3, 1999, pp. 609-624.
- BORDIGNON F., CECCARINI L., DIAMANTI I., *Le divergenze parallele. L'Italia: dal voto devoto al voto liquido*, Bari, Laterza, 2018
- CAPANO, G., GIULIANI, M., (a cura di) *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996.
- ID, *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma, Carocci, 2005.
- COHEN M., MARCH J., OLSEN J., *A garbage can model of organizational choice*, in “Administrative science quarterly”, n. 17, March 1972, pp. 1-25.
- CHITO G., *Posso farle una domanda? L'intervista nella ricerca sociale*, Roma, Nuova Italia Scientifica (1993).
- DENTE B., *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- DISKIN H., *The politics of Electoral Reform in Israel*, in “International Political Science Review”, Vol. 16, n. 1, 1995, pp. 31-45.
- FUSARO C., *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in “Quaderni Costituzionali”, n. 1/2018, pp. 175-177.
- GALLAGHER M., MITHCELL P., *The Politics of Electoral System*, Oxford, OUP Oxford, 2008.
- GIULIANI M., *Sul concetto di “imprenditore di policy”*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 2, agosto 1998, pp. 357-378.
- LANZALACO L., *Lo studio delle politiche istituzionali: uno schema*, in “Quaderni di Scienza Politica”, vol. XI, n. 2, 2004, pp. 241-267.
- ID., *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- LEYENAAR M., HAZAN R.Y., *Reconceptualizing Electoral Reform*, in “West European Politics”, vol. XXXIV, n. 3, May 2011, pp. 437-455.
- LOWI, T.J., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in “Public Administration Review”, Vol. XXXII, n. 4, July – August 1972, pp. 298-310.

- MARCH J., *Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice*, in Bell D., Raiffa H., Tversky A. (a cura di), *Decision making. Descriptive, normative and prescriptive interactions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 33-57.
- ID., *Decisioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- ID., *Prendere decisioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- MARCH J., OLSEN P., *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- MÉNY Y., THOENIG J.C., *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- PARSONS W., *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 1995.
- PILET J., BOL D., *Party preferences and Electoral Reform: How time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change*, in “West European Politics”, 2011, 34:3, 568-586.
- REGONINI, G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- RENEWICK, A., *The politics of Electoral Reform: Changing the rule of Democracy*, Cambridge University Press, 2010.
- ID., *Electoral Reform in Europe since 1945*, in “West European Politics”, 34:3, 2011, pp. 456-477.
- SIMON H.A., *Rationality as process and as product of thought*, in Bell D., Raiffa H., Tversky A. (a cura di), *Decision making. Descriptive, normative and prescriptive interactions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- TSEBELIS G., “*Nested games: rational choice in competitive policy*”, Bekerly: University of California Press, 1990.

### **Atti Parlamentari**

Camera dei Deputati, resoconti stenografici Assemblea, XVII Legislatura:

- 713<sup>a</sup> seduta pubblica, martedì 13 dicembre 2016;
- 809<sup>a</sup> seduta pubblica, martedì 6 giugno 2017;
- 810<sup>a</sup> seduta pubblica, mercoledì 7 giugno 2017;
- 811<sup>a</sup> seduta pubblica, giovedì 8 giugno 2017;
- 867<sup>a</sup> seduta pubblica, martedì 10 ottobre 2017;
- 868<sup>a</sup> seduta pubblica, mercoledì 11 ottobre 2017;
- 869<sup>a</sup> seduta pubblica, giovedì 12 ottobre 2017.

Camera dei Deputati, resoconti I Commissione Permanente - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, sede Referente, XVII Legislatura – Bollettino Giunte e Commissioni:

- Mercoledì 22 marzo 2017, pp. 23-33;
- Mercoledì 29 marzo 2017, pp. 30-31;
- Giovedì 11 maggio 2017, pp. 8-15;

- Martedì 16 maggio 2017, pp. 11-18;
- Martedì 23 maggio 2017, pp. 30-39;
- Sabato 3 giugno 2017, pp. 3-578;
- Domenica 4 giugno 2017, pp. 3-45;
- Lunedì 5 giugno 2017, 3-46;
- Mercoledì 6 settembre 2017, 5-12;
- Giovedì 7 settembre 2017, 2-6;
- Giovedì 21 settembre 2017, 21-25;
- Martedì 26 settembre 2017, 26-38;
- Martedì 3 ottobre 2017, 18-26, 30-238;
- Mercoledì 4 ottobre 2017, 44-50;
- Giovedì 5 ottobre 2017, 3-32;
- Venerdì 6 ottobre 2017, 3-44;
- Sabato 7 ottobre 2017, 3-14;

Camera dei Deputati, proposte di legge depositate per modificare il TU per l'elezione della Camera dei Deputati (DPR n. 361/1957) e del Senato della Repubblica (dlgs n. 533/1993) e/o con delega al Governo per la designazione dei nuovi collegi, XVII Legislatura:

- Atto Camera n. 4166, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Nicoletti, Campa, Cova, Benamati, Borghi, M. Di Maio, Sereni, Alfreider, Bergonzi, Carloni, Crivelleri, Dell'Aringa, Donati, Fanucci, Fedi, Iori, Migliore, Ottobre, Parrini, Pinna, Plangger, Preziosi, Quartapelle Procopio, Schirò, Sanaldi, Taricco, Tentori e Zanni, presentata il 7 dicembre 2016;
- Atto Camera n. 4177, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Parisi e Abrignani, presentata il 16 dicembre 2016;
- Atto Camera n. 4183, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Lauricella, presentata il 21 dicembre 2016;
- Atto Camera n. 4262, proposte di legge d'iniziativa dei Deputati Toninelli, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'ambrosio, Nuti, Agostinelli, Alberti, Baroni, Basilio, Battelli, Benedetti, Massimiliano Bernini, Paolo Bernini, Nicola Bianchi, Bonafede, Brescia, Brugnerotto, Businarolo, Busto, Cancellieri, Cariello, Carinelli, Caso, Castelli, Chimienti, Ciprini, Colletti, Colonnese, Cominardi, Corda, Crippa, Da Villa, Daga, Dall'osso, De Lorenzis, De Rosa, Del Grosso, Della Valle, Dell'orco, Di Battista, Di Benedetto, L. Di Maio, Manlio Di Stefano, Di Vita, D'incà, D'uva, Fantinati, Ferraresi, Fico, Fraccaro, Frusone, Gagnarli, Gallinella, Luigi Gallo, Silvia Giordano, Grande, Grillo, L'abbate, Liuzzi, Lombardi, Loreface, Lupo, Mannino, Mantero, Marzana, Micillo, Nesci, Parentela, Pesco, Petraroli, Pisano, Rizzo, P.N. Romano, Ruocco, Sarti, Scagliusi, Sibilìa, Sorial, Spadoni, Spessotto, Terzoni, Tofalo, Tripiedi, Vacca, Simone Valente, Vallascas, Vignaroli, Villarosa e Zolezzi, presentata il 31 gennaio 2017;



- Atto Camera n. 4363, proposta di legge d’iniziativa dei Deputati Fragomeli, Malpezzi e Rotta, presentata il 13 marzo 2017.

Senato della Repubblica, resoconti stenografici Assemblea, XVII Legislatura:

- 904<sup>a</sup> seduta pubblica, martedì 24 ottobre 2017;
- 905<sup>a</sup> seduta pubblica, mercoledì 25 ottobre 2017;
- 906<sup>a</sup> seduta pubblica, giovedì 26 ottobre 2017.

Senato della Repubblica, resoconti sommari I Commissione Permanente - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, sede Referente, XVII Legislatura – Bollettino Giunte e Commissioni:

- 516<sup>a</sup> seduta (1<sup>a</sup> pomeridiana), martedì 17 ottobre 2017;
- 517<sup>a</sup> seduta (2<sup>a</sup> pomeridiana), martedì 17 ottobre 2017;
- 518<sup>a</sup> seduta (notturna), martedì 17 ottobre 2017;
- 519<sup>a</sup> seduta (antimeridiana), mercoledì 18 ottobre 2017;
- 520<sup>a</sup> seduta (pomeridiana), mercoledì 18 ottobre 2017;
- Audizioni esperti e cultori della materia, giovedì 19 ottobre 2017;
- 521<sup>a</sup> seduta (notturna), mercoledì 18 ottobre 2017;
- 522<sup>a</sup> seduta, lunedì 23 ottobre 2017;

Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura:

- Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dossier n° 567 – schede di lettura, novembre 2017.

## Articoli di Giornale

Corriere della Sera, dicembre 2016 – marzo 2018:

- *Parla Toninelli: «Noi sogniamo un altro modello. Ma dobbiamo essere concreti»*, intervista di Buzzi E., p. 9, 6 dicembre 2016;
- *«Niente accanimenti, si voti a febbraio. Insieme a Matteo possiamo vincere». L’analisi di Alfano: «Siamo maggioritari. Abbiamo preso 13 milioni di voti come il Pdl nel 2008»*, intervista di Sarzanini F., p. 10, 6 dicembre 2016;
- *Il no di Berlusconi (senza guerriglia). Lui e gli alleati: mai in un Governo di scopo. Per il sistema di voto al lavoro sul «Verdinellum»*, Di Caro P., p. 8, 8 dicembre 2016;
- *«Sabato mille gazebo per le urne. Mi va bene anche il Mattarellum». Salvini: la Consulta che si prende un altro mese e mezzo è uno scandalo*, intervista di Cremonesi M., p. 10, 10 dicembre 2016;
- *Orlando: «Le larghe intese? Improporzionabili. Premio di coalizione per escluderle.»*, intervista di Trocino A., p. 9, 28 aprile 2017;

- *Di Maio: «Sul premio possiamo discutere, il Pd scelga tra noi e Berlusconi». Legge elettorale, l'esponente di M5S: abbassare la soglia, il Legalicum non è inscalfibile*, intervista di Buzzi E., p. 11, 29 aprile 2017;
- *Franceschini: «Mi appello a Berlusconi. Le regole del voto le cambi insieme a noi». Il ministro: il leader di Forza Italia lasci i populist*, intervista di Verderami F., p. 13, 9 maggio 2017;
- *Avanza la legge elettorale «tedesca». E il Pd vuole coinvolgere anche M5S. I 5 stelle: è meglio del Rosatellum. Primo ok all'addio ai vitalizi: si passerà a contributivo*, Martirano D., p. 10, 26 maggio 2017;
- *Avanza la legge elettorale «tedesca». E il Pd vuole coinvolgere anche M5S. I 5 stelle: è meglio del Rosatellum. Primo ok all'addio ai vitalizi: si passerà a contributivo*, Martirano D., p. 10, 26 maggio 2017;
- *D'Alema: «Un partito unico a sinistra del Pd. Renzi tira la volata a Grillo»*, intervista di Cazzullo A., p. 13, 26 maggio 2017;
- *Svolta M5S: il blog vota sul sistema tedesco. Ma nei collegi uninominali rischi per i big. La scelta del candidato premier dopo lo scioglimento delle Camere. Del Rio critica il proporzionale*, Buzzi E., p. 10, 27 maggio 2017;
- *Legge elettorale, si tratta già sui listini e collegi. In fase avanzata l'intesa Pd-Fi. Fissato anche un incontro con una delegazione di M5S*, p. 6, 28 maggio 2017;
- *Crimi: «Si può trovare l'accordo. Anche Renzi lo ha capito». Crimi: dal Movimento sì al proporzionale, ma con un premio*, intervista di Trocino A., p. 7, 28 maggio 2017;
- *Meloni: Renzi scandaloso. Impediremo la melassa del Governo simil-Monti*, intervista di Rebotti M., p.7, 29 maggio 2017;
- *Veltroni: «Il proporzionale ritorno agli anni 80. Mi piaceva il Renzi dell'alternanza»*, intervista di Cazzullo A., p. 9, 2 giugno 2017;
- *I 5 Stelle divisi sulla legge elettorale. I dubbi di Renzi sulla tenuta del patto. Per Fico e Taverna «niente è scontato». Il leader pd: non so se reggeranno, noi ci siamo*, Guerzoni M., p. 5, 2 giugno 2017;
- *I seggi a rischio incostituzionalità*, Gorodisky D., p.6, 3 giugno 2017; *Renzi: «Abbiamo quasi un anno davanti per occuparci dell'Italia. Uniti con Giuliano possibile il 40%»*, intervista di Cazzullo A., p. 3, 10 giugno 2017;
- *Di Maio: «Era giusto trattare, ma il Pd non ha retto. I partiti antieuropei? Malati di ideologia»*, intervista di Franco M., p. 5, 10 giugno 2017;
- *Berlusconi: «C'è un solo centrodestra, con una forte componente liberale e moderata. Ripartire dal sistema tedesco*, intervista di Verderami F., p. 8, 30 giugno 2017;
- *Da Berlusconi a Franceschini, l'asse per il premio di coalizione. Anche Pisapia lo guarderebbe con favore. Ma Renzi per ora non si esprime*, P.D.C., p. 4, 23 luglio 2017;
- *Martina: «Serve un fronte che vada da Pisapia a Calenda per battere gli estremismi di Cinque Stelle e Lega». Il Vicesegretario Pd: Alfano? Dialoghiamo sulla Sicilia*, Trocino A., p.17, 22 agosto 2017;

- «Diamo più spazio al maggioritario». *La mossa dem sulla legge elettorale. L'ipotesi: 36% di collegi uninominali e 64% con il proporzionale. Oggi riparte l'iter*, Guerzoni M., p. 9, 19 settembre 2017;
- *Il Governo: fiducia sulla legge elettorale. M5S in piazza. E Pisapia chiude al Pd. Il Quirinale: riguarda il rapporto Governo e Parlamento. FI e Lega: sì al testo finale. L'ex sindaco: un grave strappo. Senza Mdp maggioranza due volte al Senato*, Martirano D., p. 8, 11 ottobre 2017;
- «Forza Italia sbaglia a preoccuparsi di collegi. E se domenica va bene subito altri referendum». *Salvini: in questi giorni da Berlusconi sento cose strane*, Cremonesi M., p. 11, 16 ottobre 2017;
- *Renzi annuncia le sue dimissioni. Ma per ora resta*, Meli M. T., p. 2, 6 marzo 2018.

Il Messaggero, *Silvio Berlusconi: «Patto sul sistema tedesco e si può votare in autunno»*, intervista di Jerkov B., p. 3, 21 maggio 2017.

Sole 24 Ore, maggio 2017 – ottobre 2017:

- *Legge elettorale, prove di dialogo Pd-M5s. Risputa l'ipotesi doppio turno. Giovedì in commissione alla Camera il testo base*, Patta E., 9 maggio 2017;
- *Il Pd stoppa il testo base e insiste sul Mattarellum rivisto*, Patta E., 16 maggio 2017;
- *Sul modello tedesco apertura della Lega, no di Prodi e Pisapia*, Fiammeri B., 24 maggio 2017;
- *Renzi «blinda» il Pd protesta della minoranza per Orfini presidente*, Patta E., 6 maggio 2017;
- *Rosato: «Ultima occasione per le coalizioni e per la governabilità»*, Patta E., 20 settembre 2017;
- *Renzi «blinda» il Rosatellum e lavora al cantiere alleanze*, Patta E., 7 ottobre 2017;
- *Legge elettorale, l'ipotesi di cinque fiducie*, Fiammeri B., 20 ottobre 2017;

## Sitografia

Agorà24, *Silvio Berlusconi: “Forza Italia deve consolidarsi e innovarsi ma senza rottamare”*, trascrizione di Gammella F., 28 dicembre 2016, [www.agora24.it/2016/12/silvio-berlusconi-forza-italia-deve-consolidarsi-innovarsi-senza-rottamare](http://www.agora24.it/2016/12/silvio-berlusconi-forza-italia-deve-consolidarsi-innovarsi-senza-rottamare), ultimo accesso 15 giugno 2018.

Beppegrillo.it, *Evviva! #HaVintoLaDemocrazia*, Grillo G., 5 dicembre 2016, [www.ilblogdellestelle.it/2016/12/evviva\\_havintolademocrazia.html](http://www.ilblogdellestelle.it/2016/12/evviva_havintolademocrazia.html), ultimo accesso 14 giugno 2018;

Bloomberg, *Italy Snap Vote Unlikely in 2017, President Mattarella Says*, interview by John Follain, 30 June 2017 [www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-30/italian-snap-vote-unlikely-this-year-president-mattarella-says-j4k5i0eh](http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-30/italian-snap-vote-unlikely-this-year-president-mattarella-says-j4k5i0eh), ultimo accesso 25 giugno 2018.

Huffington Post, *Sergio Mattarella: "Inconcepibili le elezioni immediate". Per il Presidente prima del voto è necessario cambiare le due leggi elettorali*, De Angelis A., 6 dicembre 2016, [www.huffingtonpost.it/2016/12/06/sergio-mattarella\\_n\\_13458774.html](http://www.huffingtonpost.it/2016/12/06/sergio-mattarella_n_13458774.html), ultimo accesso 15 giugno 2018.

Il Blog delle Stelle., *Legge elettorale e voto anticipato: le condizioni del Movimento 5 Stelle*, Grillo G., 28 maggio 2017, [www.ilblogdellestelle.it/2017/05/legge\\_elettorale\\_e\\_voto\\_anticipato\\_le\\_condizioni\\_del\\_movimento\\_5\\_stelle.html](http://www.ilblogdellestelle.it/2017/05/legge_elettorale_e_voto_anticipato_le_condizioni_del_movimento_5_stelle.html), ultimo accesso 21 giugno 2018;

La Stampa.it, *Il discorso integrale di Matteo Renzi nella conferenza post referendum*, trascrizione di Zaffarano F., 4 dicembre 2016, [www.lastampa.it/2016/12/05/italia/il-testo-integrale-del-discorso-di-matteo-renzi-dopo-la-sconfitta-al-referendum-costituzionale-OVHGkFwXHabc2u1HRMieBJ/pagina.html](http://www.lastampa.it/2016/12/05/italia/il-testo-integrale-del-discorso-di-matteo-renzi-dopo-la-sconfitta-al-referendum-costituzionale-OVHGkFwXHabc2u1HRMieBJ/pagina.html), ultimo accesso 14 giugno 2018.

Partito Democratico, *È tempo di rimettersi in cammino come comunità. Il Segretario Matteo Renzi apre l'Assemblea nazionale del PD del 18 dicembre 2016: "Invito tutti a chiedere la tessera del PD per portare entusiasmo al partito e al Congresso che faremo a scadenza statutaria"*, 18 dicembre 2016, [www.partitodemocratico.it/partito/tempo-rimettersi-cammino-comunita/](http://www.partitodemocratico.it/partito/tempo-rimettersi-cammino-comunita/), ultimo accesso in data 15 giugno 2018;

Putsch.media, *Beppe Grillo: «Je parle de la réalité à travers le filtre de cet esprit diabolique»*, interview de Nicolas Vidal, 4 Mai 2018, [www.putsch.media/20180504/interviews/interviews-franc-tireurs/beppe-grillo-jai-propose-un-referendum-pour-la-zone-euro-je-veux-que-le-peuple-italien-s'exprime](http://www.putsch.media/20180504/interviews/interviews-franc-tireurs/beppe-grillo-jai-propose-un-referendum-pour-la-zone-euro-je-veux-que-le-peuple-italien-s'exprime), ultimo accesso in data 28 giugno 2018.

Quirinale.it, *Cerimonia per lo scambio di auguri con i rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze Politiche e della Società Civile*, 20 dicembre 2016: [www.quirinale.it/elementi/1214](http://www.quirinale.it/elementi/1214), ultima consultazione in data 19 febbraio 2019.

ID., *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Senato e la Presidente della Camera*, 26 aprile 2017, [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=2745](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=2745), ultimo accesso in data 18 giugno 2017.

## School of Government

---

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## SUBMISSION GUIDELINES

---

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

# SOG WORKING PAPER SERIES

---

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working

Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parliamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 - Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 - Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

- WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.
- WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.
- WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.
- WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.
- WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.
- WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.
- WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015
- WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015
- WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.
- WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.
- WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.
- WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.
- WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment*



*six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *"A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *"The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?"*, SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *"Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance"*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *"Europe 2017: Make it or Break it?"*, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *"The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism"*, SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *"Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities"*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *"Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience"*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, *"La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014"*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, *"La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto"*, SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, *"The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach"*, SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, *"The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF"*, SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, *"Il Comitato per la Legislazione, Venti anni dopo"*, SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 - Guido RIVOSECCHI, "*Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*", SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 - Elena Maria PETRICH, "*Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration*", SOG Working Papers 47, April 2019.

WP #48 - Ylenia CITINO, "*Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto Albertino al periodo transitorio*", SOG Working Papers 48, May 2019.

WP #49 - Rafael RUBIO and Ricardo VELA, "*Open Parliaments around the World. Open Parliaments' Tools in Comparative Perspective*", SOG Working Papers 49, June 2019.

WP #50 - Vincenza FALLETTI, "*From the Constitutionalisation of the Principles of Environmental sustainability to the Setting Up of "Institutions for the Future": a First Appraisal*", SOG Working Papers 50, July 2019.

LUISS 

School of Government

Working Paper Series

---