

limitatamente ad un oratore per ciascun gruppo parlamentare.

G. R.

### Scrutinio segreto

Ciascuna Camera assume le sue deliberazioni a scrutinio palese o a scrutinio segreto, a seconda che sia manifestata o meno la volontà dei singoli partecipanti alla votazione. L'articolo 51, comma 1, del regolamento della Camera fa presente che l'Assemblea e le Commissioni — salve le votazioni riguardanti persone, che si effettuano a scrutinio segreto — votano « normalmente » per alzata di mano, a meno che non sia richiesta la votazione nominale o quella segreta; il comma 2 fissa i *quorum* per tali richieste (per il voto nominale, venti deputati o uno o più presidenti di gruppo di equivalente consistenza numerica in Assemblea e quattro deputati o uno o più presidenti di gruppo in Commissione; per il segreto, trenta deputati o uno o più presidenti di gruppo in Assemblea). Il comma 3 dello stesso articolo dispone che « nel concorso di diverse richieste prevale quella di votazione per scrutinio segreto », ma tale norma va letta alla luce della nuova formulazione dell'articolo 49, comma 1, dopo le modificazioni approvate nella seduta del 13 ottobre 1988: « Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti

della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali ».

La nuova norma supera così l'« indifferenza » del regolamento del 1971 per la modalità di votazione in relazione all'oggetto di questa, sancita dall'originaria formulazione « le votazioni hanno luogo a scrutinio palese o a scrutinio segreto ». Si tratta di una disciplina di complessa lettura, in cui si sommano e si contrappongono interessi diversi, e come tale destinata ad una delicata opera di interpretazione ed attuazione. Lo stesso articolo 49 immediatamente precisa che non è consentito lo scrutinio segreto nelle votazioni concernenti la legge finanziaria e le leggi di bilancio e collegate, nonché nelle deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie (comma 1-*bis*); d'altro lato, riconosce la possibilità di dubbio sull'oggetto della deliberazione per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto, prevedendo (comma 1-*sexies*) che in tale evenienza « decide il Presidente della Camera, sentita, quando lo ritenga necessario, la Giunta per il regolamento »: in situazione di incertezza la funzione interpretativa presidenziale viene, eventualmente, corroborata da quella svolta dalla Giunta per il regolamento.

Ripercorrere la giurisprudenza applicativa della nuova disciplina consente, a distanza di quasi sei anni dalla sua entra-

ta in vigore, di tratteggiarne con buona approssimazione gli elementi costitutivi. Innanzitutto va precisata la portata dell'unico obbligo di scrutinio segreto subito fissato dal secondo periodo dell'articolo 49, c. 1, quello per le votazioni su persone, obbligo che pare « rinforzato » dall'essere posto dal comma 1-ter anche per le votazioni in Commissione. Al di là dei tipici casi di elezioni e pareri su nomine, in alcune occasioni la Presidenza ha comunque modo di delimitare l'ambito del voto su persone (ad es., votazione finale sul ddl n. 4294 sulle preture circondariali il 22 novembre 1989, e votazioni sulla insindacabilità di opinioni ex art. 68, I comma, Cost., a partire dal caso riguardante i deputati Bargone e Sannella il 23 dicembre 1991): già da tali precedenti è enucleabile il principio per cui non sussiste obbligo di scrutinio segreto quando la votazione non concerna immediatamente le qualità o lo *status* della persona, ma si rifletta solo indirettamente su tali aspetti e quindi sulla persona cui si riferiscono. Ma è nella espressione del parere della Giunta per il regolamento (5 maggio 1993) e nella conseguente comunicazione all'Assemblea (13 maggio 1993) in materia di domande di autorizzazione a procedere che viene effettuata la più rilevante delimitazione: « una più puntuale e meditata interpretazione dell'articolo 49 » conduce infatti la Giunta a ritenere che le deliberazioni su domande di autorizzazione a procedere debbano aver luogo a scrutinio palese, rivedendo una prassi che le aveva incluse nella categoria delle votazioni riguardanti persone. L'« oggetto proprio » di tali deliberazioni, secondo la Giunta, l'atto di prerogativa con cui si esercita la garanzia della libertà e della indipendenza della funzione parlamenta-

re nel rapporto con altri organi dello Stato; tanto è vero che la prassi prima della riforma del 1988, in presenza quindi di una disciplina vigente che conferiva la prevalenza allo scrutinio segreto, registrava una netta preponderanza di votazioni palesi, nel riconoscimento — come ricorda nel suo intervento in Assemblea l'onorevole Gitti — che si trattava di voti riguardanti la funzione e non la persona del deputato.

Passando agli altri casi di applicazione della disciplina recata dal secondo periodo dell'art. 49, c. 1, norme di procedura penale o recanti sanzioni penali costituiscono le prevalenti occasioni di scrutinio segreto in quanto incidenti sul principio della libertà personale di cui all'articolo 13 della Costituzione. Vale la pena ricordare due precedenti: da un lato il voto segreto viene ammesso su una norma che dispone come unica sanzione penale una multa, in quanto dal mancato pagamento di questa « possono derivare conseguenze sanzionatorie sicuramente limitative della libertà personale » (19 aprile 1990, esame del ddl n. 4414 in materia di tossicodipendenze); dall'altro viene negato su una norma che dispone il sequestro di beni della vittima di un rapimento, ad avviso dell'on. Melini atta ad incidere sul diritto di libertà di disporre del proprio patrimonio, ma secondo la Presidenza non tale da ripercuotersi sulla persona (6 marzo 1991, esame del ddl n. 5375 in materia di lotta alla criminalità).

Le più numerose e significative occasioni di applicazione della nuova normativa sulle votazioni sono comunque connesse alla amplissima materia dell'articolo 21 della Costituzione. I principi della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà di stampa vengono richia-

mati per motivare richieste di scrutinio segreto su disposizioni normative o atti di indirizzo relativi all'informazione o al sistema radiotelevisivo. L'esame del ddl n. 4710, recante « Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato » (12 luglio e 1 agosto 1990) fornisce il maggior numero di precedenti atti a ricostruire l'orientamento giurisprudenziale: sono, in particolare, votate a scrutinio segreto norme concernenti i diritti e il pluralismo dell'informazione, quali quelle sull'assegnazione delle frequenze o sulle convenzioni tra la Concessionaria pubblica e quelle private per la tutela delle minoranze linguistiche; sono votate a scrutinio palese norme che fanno « prevalente riferimento » ad altri diritti costituzionalmente tutelati, quali quelle sull'assetto societario delle concessionarie o sulle forme di finanziamento ivi compresi i messaggi pubblicitari, in quanto incidenti prevalentemente sulla libertà di iniziativa economica (decisione del 19 luglio 1990, ribadita il 15 dicembre 1992 per un ordine del giorno con oggetto analogo relativo al ddl n. 1953), o sui poteri e le funzioni del Garante per l'editoria, in quanto « meramente strumentali » (decisione del 24 luglio 1990, ribadita il 25 marzo 1993 per disposizioni riguardanti l'organizzazione della RAI e degli organi preposti alla sua vigilanza).

La votazione finale sul ddl n. 4710, preceduta da un intenso dibattito prima presso la Giunta per il regolamento, convocata ai sensi del comma 1-*sexies* dell'articolo 49 il 31 luglio 1990, e il giorno successivo in Assemblea, ha luogo a scrutinio segreto. Le motivazioni addotte dalla Presidenza sono così sintetizzabili: *a*) la natura « composita » del provvedimento ha portato ad alternare voti segreti a voti palesi a seconda delle disposizioni co-

stituzionali sottese agli oggetti delle votazioni, conformemente a quanto avvenuto per gli atti di indirizzo sui problemi dell'informazione votati il 5 luglio 1989 e il 23 gennaio 1990; *b*) sono state votate a scrutinio segreto le questioni pregiudiziali (12 luglio 1990), strumenti che, se approvati, costituiscono una decisione definitiva sul provvedimento; *c*) non è adeguato valutare la mera prevalenza quantitativa degli scrutini segreti effettivamente richiesti ed ammessi, dovendosi semmai fare riferimento a quelli potenzialmente ammissibili; comunque occorre aver riguardo alle finalità principali del progetto di legge. Come risulta dalla stessa intitolazione nonché dal tenore del primo articolo e dell'« insieme » delle disposizioni, il fine essenziale del provvedimento è quello di dettare una disciplina organica del sistema radiotelevisivo, « a garanzia dei diritti e dei principi affermati dall'articolo 21 della Costituzione »: si tratta pertanto di un testo « di attuazione dell'articolo 21 della Costituzione per quanto riguarda le trasmissioni radiotelevisive »; *d*) il nuovo articolo 49 del regolamento afferma il principio della prevalenza del voto palese, ma preserva, per talune materie, la prevalenza del voto segreto, se richiesto, « anche nel caso di votazione finale sulla legge, cui fa esplicito riferimento il comma 1-*quater* dell'articolo 49 » (« La votazione finale delle leggi avviene a scrutinio palese, salvo i casi previsti dal comma 1 »).

Vanno poi ricordati alcuni casi di votazioni incidenti sugli altri principi e diritti costituzionali richiamati dall'art. 49, c. 1. Il 3 agosto 1989 si procede a scrutinio segreto su una parte di una mozione che, dichiarato il contrasto tra la pena dell'ergastolo e l'articolo 27 della Costituzione, impegna il Governo a presenta-

re disegni di legge che cancellino totalmente dall'ordinamento la pena di morte e l'ergastolo: il richiamo ad un principio costituzionale contenuto nella parte motiva dell'atto di indirizzo «*attrae*» dunque nello scrutinio segreto anche la parte dispositiva. Viceversa il 16 maggio 1991, durante l'esame della pdl n. 166 sull'obiezione di coscienza, la Presidenza non ammette lo scrutinio segreto richiesto dall'onorevole Mellini su una norma che, in quanto attuativa dell'obbligo di leva di cui all'art. 52 Cost., ha una propria *ratio* non assorbibile dal principio costituzionale (libertà di coscienza) ad essa sotteso.

Per quanto riguarda gli oggetti individuati dall'ultimo periodo dell'art. 49, c. 1, possono essere infine ricordati i seguenti casi: in materia di modifiche al regolamento della Camera, il 14 marzo 1990 due questioni sospensive in ordine all'esame della proposta di modificazione delle norme regolamentari sull'uso del tempo (doc. II, n. 25) vengono sottoposte a votazione segreta, in quanto tali strumenti, benché di natura procedurale, riguardano comunque materia sottoponibile a voto segreto; peraltro pochi giorni dopo, durante l'esame del ddl n. 4414 sulle tossicodipendenze, la Presidenza *per incidens* svolge considerazioni di opposto tenore sul modo di votazione degli strumenti procedurali: un ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli, definito « non assimilabile » alla sospensiva, in quanto, se approvato, ha effetti reiettivi (come anche la pregiudiziale), può essere votato a scrutinio segreto, « mentre su un'eventuale questione sospensiva si sarebbe votato a scrutinio palese ».

E sulla non sottoponibilità allo scrutinio segreto di strumenti procedurali può

essere anche ricordata la più recente pronuncia, quella del 3 dicembre 1992 su un ordine del giorno di rinvio in Giunta delle elezioni per un supplemento di istruttoria degli atti riguardanti l'elezione contestata del deputato Nicotra. Alla luce di questi sviluppi, la precedente decisione di votare a scrutinio segreto la sospensiva in materia regolamentare sopra richiamata va probabilmente fatta risalire alla peculiarità del tipo di atto esaminato (norma regolamentare) e del relativo procedimento.

L'incidenza su materia regolamentare costituisce poi motivazione della richiesta dell'on. Vito di votare a scrutinio segreto sul progetto di legge costituzionale riguardante la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (10 marzo 1993); ma la Presidenza da un lato osserva che se una riforma costituzionale investe profili regolamentari ciò non comporta riforma del regolamento stesso, dall'altro ricorda che durante i lavori preparatori del nuovo art. 49 fu respinto (7 ottobre 1988) un principio emendativo volto ad estendere alle leggi costituzionali l'applicabilità del voto segreto.

In materia di leggi elettorali, è il ddl n. 2924, recante « Nuovo ordinamento delle autonomie locali », a fornire uno degli spunti più interessanti della nuova disciplina delle modalità di votazione, quella dell'intreccio tra voto segreto e questione di fiducia: il 23 gennaio 1990 il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo 4, inerente gli statuti dei comuni e delle province, al quale sono peraltro riferiti numerosi emendamenti che prevedono che lo statuto disciplini le modalità di elezione dei comuni e delle province medesime. Nella seduta del giorno seguente, l'on. Violante eccepisce che la questione di

fiducia non può essere posta su materie, come in questo caso quella elettorale, per le quali è prescritto, pur se non « automaticamente » ma « su richiesta », il voto segreto: vi è il rischio di un'interpretazione tendenzialmente abrogativa dell'art. 116, c. 4, del regolamento nella parte in cui esclude la proponibilità della questione di fiducia quando, appunto, sia prescritto il voto segreto; inoltre, la garanzia di libertà recata da quest'ultimo verrebbe vanificata dal soggetto stesso nei confronti del quale è stata posta, il Governo, qualora questo avesse mano libera nel porre la questione di fiducia. A tali osservazioni il Presidente replica che la Camera si limitata a modificare la disciplina delle modalità di votazione e non già quella della posizione della questione di fiducia, che non stata rivista neanche nella sede del coordinamento consequenziale alla nuova formulazione dell'articolo 49; il fatto che la nuova disciplina posta da tale articolo abbia soppresso i casi di scrutinio segreto obbligatorio, non può indurre in via meramente interpretativa alla conclusione che il divieto di apposizione della questione di fiducia riguardi ora le materie in cui è ancora possibile ricorrere allo scrutinio segreto, che resta peraltro facoltativo.

La decisione presidenziale fa dunque aggio su due dati formali insuperabili: primo, la lettera dell'articolo 116, comma 4, che, usando il termine « prescrive », si riferisce ad un obbligo, e tale, ex articolo 49, è soltanto il voto segreto su persone, mentre negli altri casi vi è una facoltà di un *quorum* di deputati; secondo, il non intervento della Giunta per il regolamento e dell'Assemblea per una nuova formulazione dell'articolo 116, comma 4, alla luce del nuovo articolo 49, laddove per altre disposizioni rego-

lamentari il coordinamento è puntualmente avvenuto. È peraltro evidente che la lettura incrociata dell'articolo 49, comma 1, con l'articolo 116, comma 4, del regolamento, comporta una interpretazione tendenzialmente limitativa del primo, là dove ammette il voto segreto, senza chiarire la portata residua del divieto originariamente posto dal secondo, ossia la non apponibilità della questione di fiducia in determinati casi.

La questione specifica del rapporto tra questione di fiducia e voto segreto costituisce comunque uno dei punti di snodo per una valutazione complessiva dell'impatto della nuova disciplina delle modalità di votazione. In generale può osservarsi, alla luce dei precedenti fin qui illustrati, che l'interpretazione delle fattispecie astratte (le materie sottoponibili, necessariamente o su richiesta, a scrutinio segreto) in relazione alle fattispecie concrete (gli oggetti delle votazioni) appare più rigida proprio ove sussiste l'obbligo, ossia le deliberazioni su persone, e più elastica ove sono in gioco i principi e i diritti costituzionali fondamentali, ossia la libertà personale e la libertà di (manifestazione del) pensiero: da un lato si tende quindi ad evitare una sopravvalutazione dell'unico obbligo di voto segreto, dall'altro si compie una lettura non puntuale, ma dinamica e complessiva delle garanzie del cittadino.

In questo quadro anche le deliberazioni su atti eventuali dell'iter legislativo ma attinenti al merito del testo, quali pregiudiziali, ordini del giorno di non passaggio all'esame degli articoli, deliberazioni ex art. 96-bis, si considerano connesse alla materia del medesimo e quindi sottoposte alla regolamentazione di cui all'art. 49, comma 1; ma ciò che più rileva è che questo avviene anche per gli

atti di indirizzo politico, pur se — come è stato autorevolmente osservato — due elementi deporrebbero a sfavore di tale opzione: da un lato la lettera della norma regolamentare pare riferirsi in taluni casi alle sole deliberazioni legislative, dall'altro la funzione di indirizzo politico, per sua natura e connotazione costituzionale, dovrebbe svolgersi nella massima chiarezza ed assunzione di responsabilità. Peraltro l'attuale orientamento evita il vanificarsi della *ratio* dello scrutinio segreto su un atto normativo che costituisca il seguito logico-politico di un atto di indirizzo con analoga finalità ma votato a scrutinio palese.

Va poi osservato che sempre più frequentemente la Presidenza fa ricorso ad un criterio di « prevalenza » giuridico-concettuale per risolvere i casi dubbi *ex* articolo 49, comma 1-*sexies*; tale metodo, peraltro, in un primo momento viene adottato in chiave « quantitativa » (si veda la pronuncia del 10 maggio 1989 relativa ad atti di indirizzo in materia di

libertà religiosa) per poi evolversi in senso « qualitativo » (il 16 maggio 1990 votata a scrutinio segreto una pregiudiziale di costituzionalità sulla pdl n. 61 sul prelievo venatorio in ragione della « prevalente natura » delle norme in essa contenute). Emblematico comunque il caso del voto finale del provvedimento sul sistema radiotelevisivo: prescindendo da una quantificazione dei voti effettuati o potenzialmente effettuabili o con l'uno o con l'altro regime, la Presidenza fa riferimento alle « finalità primarie » del testo, ossia a quell'elemento di interpretazione del diritto che la dottrina definisce *ratio legis*, lo scopo logico-politico che motiva e giustifica una norma giuridica. Nella *ratio legis* si incontrano così il momento dell'interpretazione della norma e il momento dell'individuazione del valore costituzionale ad essa sotteso, talché l'uno può essere propedeutico all'altro e viceversa.

M. D. O.