

L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*

di Enzo Lattuca **
(19 dicembre 2017)

La vicenda che ha portato nella XVII Legislatura della Camera dei deputati all'approvazione della legge elettorale in ben due occasioni, attraverso il ricorso alla questione di fiducia al fine di vanificare la modalità di votazione a scrutinio segreto, rappresenta un caso emblematico di come la giustapposizione nel tempo di norme regolamentari, in assenza di un adeguato coordinamento, si presti a problemi interpretativi che finiscono per mettere in tensione l'equilibrio tra Parlamento e Governo.

La questione di fiducia si caratterizza per la sua natura essenzialmente politica, oltre che per il ruolo cruciale che riveste nel funzionamento in concreto della forma di governo, tanto da renderne difficile l'inquadramento normativo. L'assenza di disciplina costituzionale è solo in parte colmata dai Regolamenti parlamentari che, a partire dal 1971, hanno codificato e integrato le prassi applicative di un istituto di origine consuetudinaria.

L'art. 116, co. 4 del Regolamento della Camera delimita l'ambito di applicazione di tale istituto esplicitando alcuni casi di esclusione: proposte di inchieste parlamentare, modificazioni regolamentari, procedimenti di autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali e sanzioni disciplinari e in generale quanto attiene *"alle condizioni di funzionamento interno della Camera"*. Si tratta in effetti di una circoscritta area riservata alla competenza parlamentare che viene sottratta ad un intervento così invasivo da parte del Governo come la questione di fiducia.

Ben più indefinito e potenzialmente esteso risulta invece il secondo generale ambito di esclusione previsto dallo stesso comma, che riguarda *"tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto"* (art. 116, co. 4 R.C.). L'applicazione di tale ultima disposizione, che mette in relazione la possibilità di porre la questione di fiducia alla segretabilità di un determinato provvedimento, ha creato non pochi problemi interpretativi, in particolar modo a partire dall'intervenuta riforma del voto segreto.

Quasi trent'anni sono trascorsi dalla riforma regolamentare che ha capovolto la prevalenza tra voto segreto e voto palese, e non vi sono dubbi sulla portata "copernicana" di tale novella, che ha drasticamente ridotto le possibilità di ricorso al voto segreto (per avere un'idea di massima della portata restrittiva della riforma sul voto segreto si può considerare che nella XI Legislatura si è fatto ricorso a tale modalità di votazione in oltre 2500 casi mentre nella XVII Legislatura i casi ammontano a 257). Tuttavia, nonostante la radicalità di questo cambiamento e nonostante una persistente tendenza a interpretare in maniera restrittiva le eccezioni alla regola del voto palese, ancora oggi l'applicabilità del voto segreto a determinate tipologie di votazione, a partire da quelle in materia elettorale (senza dubbio una delle più sensibili rispetto alla tensione nel rapporto tra Parlamento e Governo e più in generale alle dinamiche interne dei singoli Gruppi), continua a rappresentare una delle questioni più dibattute, tanto in dottrina quanto nelle aule parlamentari. L'art. 49 del Regolamento della Camera prevede che le votazioni si svolgano ordinariamente a scrutinio palese. Eccezion fatta per "le votazioni riguardanti le persone" che si tengono obbligatoriamente a scrutinio segreto anche in sede di Commissione, il Regolamento consente a trenta deputati (in caso di assenza al momento del voto la firma si intende ritirata) o a uno o più capigruppo in rappresentanza di almeno trenta colleghi, la possibilità di richiedere il voto segreto in Assemblea esclusivamente nei casi previsti ex

* Scritto sottoposto a *referee*.

art. 49, co. 1 R.C. e al netto dell'altrettanto tipizzato divieto previsto ex art. 49, co. 1 -*bis* R.C. per le leggi finanziaria e di bilancio ed estesa a tutte le deliberazioni (compresi quindi singoli emendamenti) che possono comportare conseguenze finanziarie. Lo stesso dettato regolamentare si fa carico di fornire all'interprete alcuni strumenti per risolvere i casi controversi: ai sensi del comma 1-*quinquies* il voto segreto può essere richiesto solo su questioni "strettamente attinenti" alle materie previste, e in caso di carattere composito dell'oggetto può essere richiesta la votazione per parti separate in modo da isolare quella parte che rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione definito dal primo comma. Infine, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, è previsto al comma 1-*sexies* che la decisione, rispetto alla prevalenza o meno della parte "segretabile", spetti al Presidente della Camera sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il Regolamento.

La legge elettorale ad esempio (e per legge elettorale si deve intendere non solo ma soprattutto quella che disciplina l'elezione delle due Camere), risulta a pieno titolo tra le materie per le quali le votazioni "*sono effettuate a scrutinio segreto*" (art. 49, co. 1 R.C.), sempre che ne sia fatta richiesta da trenta deputati o da un gruppo parlamentare. La materia elettorale ha costituito uno dei più significativi elementi di valutazione interpretativa sugli ambiti di applicazione della nuova disciplina del voto segreto, a partire dall'approvazione della riforma regolamentare del 1988. Nel corso delle prime tre legislature *post* riforma (X, XI, XII) si è riscontrata un'applicazione non restrittiva della norma che ha consentito l'applicazione dello scrutinio segreto a disposizioni collaterali alla materia elettorale, quali ad esempio la disciplina della campagna elettorale, le incompatibilità e ineleggibilità delle cariche elettive degli enti locali, modifiche ai procedimenti elettorali e disposizioni riguardanti scrutatori e segretari di seggio. Al contrario, a partire dalla XIII Legislatura e, nello specifico, dalle valutazioni emerse in Giunta per il Regolamento il 4 giugno 1997, si sono affermati significativi indirizzi presidenziali volti a restringere il campo di applicazione del voto segreto in materia elettorale: infatti in diverse circostanze, riconducibili *lato sensu* alla materia elettorale, la richiesta di voto segreto è stata ritenuta inammissibile dal Presidente Violante.

Tali indirizzi hanno successivamente trovato consolidamento in un vero e proprio orientamento interpretativo restrittivo, formalizzato in occasione della seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, nel corso della quale è stato stabilito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 49, "*per leggi elettorali devono intendersi solo le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi*", escludendo così l'assoggettabilità allo scrutinio segreto di tutte le norme di carattere organizzativo o riguardanti il procedimento elettorale che in ogni caso "*non concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale*".

Nella XVII Legislatura la questione si è posta in relazione alla decisione da parte del Governo di porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, dapprima sul c.d. *Italicum* nell'aprile 2015, in seconda lettura alla Camera, peraltro nell'ambito di un complessivo procedimento legislativo non privo di anomalie (N. Lupo, G. Piccirilli, a cura di, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, 2016), e ancora nell'ottobre 2017, a distanzi di pochi giorni, in entrambi i rami del Parlamento, sulla proposta di legge presentata dal Capogruppo del Partito Democratico on. Rosato.

In entrambe le circostanze l'esame del disegno di legge da parte della Camera mette in evidenza le ragioni per le quali il Governo ha ritenuto di intervenire; gli emendamenti presentati in Assemblea sono infatti di poco superiori al centinaio, le forze d'opposizione non hanno posto in essere alcuna pratica ostruzionistica ma si sono limitate a preannunciare la richiesta di voto segreto su alcuni di questi emendamenti. L'obiettivo non è quindi quello di comprimere tempi e spazi di discussione per superare le resistenze delle opposizioni, quanto piuttosto quello di "blindare" il testo dalle possibili "imboscate" dello

scrutinio segreto.

Le opposizioni, appellandosi al combinato disposto art. 116, co. 4 e art. 49 co. 1 del Regolamento della Camera, hanno chiesto alla Presidenza di non ammettere la questione di fiducia, ottenendo un riscontro fermo e negativo sulla base di alcuni precedenti dello stesso segno che portano a ritenere di non dover nemmeno convocare la Giunta per il Regolamento.

Il primo di questi precedenti risale al 1990, ed oltre ad essere riferimento per quelli successivi, è in assoluto quello, almeno in apparenza, maggiormente avvicinato alla questione in esame. Nella seduta del 24 gennaio 1990 infatti, la Presidente Lotti ritenne ammissibile la questione di fiducia sull'art. 4 del disegno di legge (2924) in materia di ordinamento delle autonomie locali che disciplinava la formazione degli Statuti ma sul quale vertevano diversi emendamenti volti a introdurre disposizioni per le elezioni amministrative, aderendo ad una interpretazione letterale dell'art. 116, co. 4 R.C. nella parte in cui esclude la posizione della questione di fiducia per tutti gli argomenti per i quali il Regolamento "prescrive" il voto segreto, riconoscendo tale fattispecie come applicabile ai soli casi in cui il Regolamento (così come riformato nel 1988) prevede d'ufficio il voto segreto come modalità di votazione e non anche quando ciò debba essere richiesto da un determinato numero di deputati. Tale tesi, fondata sull'interpretazione letterale (e restrittiva) dell'art. 116 co. 4 R.C., ed in particolare sulla portata imperativa del termine "prescrive", ha riscosso il consenso prevalente ma non unanime da parte della dottrina (V. Lippolis, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, op. cit., p. 231-265. *Contra* cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003).

Il dibattito sviluppatosi nel corso della stessa seduta metteva in luce i punti essenziali della questione interpretativa che ancora oggi si pone. Il primo punto attiene al significato da attribuire al termine "prescritto" riferito al voto segreto. Infatti, nonostante risulti evidente che l'art. 49 R.C. definisce due diverse categorie di provvedimenti per le quali è ammesso lo scrutinio segreto (la prima per la quale non è necessaria alcuna richiesta e si procede quindi d'ufficio, la seconda invece per cui si rende necessaria la richiesta di un determinato numero di deputati), si può sostenere che la segretezza sia, per entrambe le modalità di votazione, prestabilita dal Regolamento (nel primo caso in via automatica, nel secondo su richiesta). Non è riconosciuto, dunque, alla Presidenza alcun margine di discrezionalità sull'*an* del voto segreto, tanto da non risultare convincente la distinzione tra voto segreto obbligatorio (quando automatico) e voto segreto facoltativo (su richiesta), proposta da parte della dottrina (S. Curreri, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2015).

Il secondo argomento è di carattere logico-sistematico. Infatti aderendo all'interpretazione restrittiva proposta dalla Presidente Lotti, risulta svuotata di ogni significato l'indicazione conclusiva dell'art. 116, co. 4 R.C. (che esclude la questione di fiducia "*su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto*"), in quanto gli stessi atti per i quali il Regolamento prevede lo scrutinio segreto come automatismo (ovvero le sole "*votazioni riguardanti le persone*") sono riportati nella prima parte dello stesso art. 116 co. 4 R.C. come casi espliciti di esclusione ("autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari"). Contrariamente al "principio dell'economia dei mezzi giuridici" (argomento evocato nel corso del dibattito della seduta del 24 febbraio 1990 dall'on. Violante per sostenere le ragioni dell'inammissibilità della questione di fiducia), risulta così svuotata di ogni portata normativa la disposizione regolamentare che mette in relazione divieto di porre la questione fiducia e la segretezza del voto.

In questo modo, infatti, la questione di fiducia (che prevede il voto per appello nominale) rappresenta un formidabile strumento di neutralizzazione di ogni richiesta di voto segreto,

travolgendo quanto previsto dall'art. 49 del Regolamento.

Nel bilanciamento così operato tra la tutela della libertà di voto del singolo parlamentare, che si estrinseca attraverso lo scrutinio segreto, e il pieno riconoscimento del ruolo di impulso direttivo da parte del Governo nei confronti del Parlamento, il primo elemento si trova ad essere quasi integralmente sacrificato. Va infatti considerato che, alla Camera, l'approvazione della questione di fiducia, essendo riferibile al singolo articolo e non anche all'intero provvedimento, non comporta la contestuale ed automatica approvazione del provvedimento anche nel caso in cui esso si componga di un solo articolo (a differenza di quanto accade al Senato), e di conseguenza il voto finale può essere comunque effettuato attraverso lo scrutinio segreto, nei limiti dell'interpretazione dell'art. 49 R.C. affermatasi nella prassi sopra citata.

La decisione della Presidente Boldrini di dichiarare ammissibile la questione di fiducia sul disegno di legge che disciplina l'elezione della Camera dei Deputati, si colloca nel solco tracciato dal precedente del 1990 e successivamente confermato per altre tipologie di provvedimenti: la riforma dell'ordinamento giudiziario (seduta del 29 giugno 2004), un disegno di legge in materia ambientale (seduta del 24 novembre 2004), un provvedimento recante disposizioni in materia di pubblica sicurezza (seduta del 12 maggio 2009). Tuttavia si deve rilevare che tali precedenti, a partire da quello del 1990 più lontano nel tempo ma più vicino negli elementi che lo caratterizzano, non siano perfettamente sovrapponibili al caso dell'*"Italicum"*, in quanto i singoli articoli e i rispettivi provvedimenti sui quali veniva posta la questione di fiducia non si presentavano in sé come materie segretabili. Le richieste di voto segreto che venivano avanzate riguardavano infatti proposte emendative destinate a decadere in seguito all'approvazione della fiducia, e non anche il voto finale sul singolo articolo (non potendosi riscontrare la prevalenza della materia segretabile nell'ambito del contenuto complessivo dell'articolo). Di fronte a simili circostanze appare chiaro che la presentazione (magari strumentale) di uno o più emendamenti "segretabili" su un determinato articolo non possa essere considerata sufficiente a inibire la facoltà del Governo di porre la questione di fiducia, almeno in potenza, ben oltre i limiti regolamentari. Per queste ragioni appare legittimo interrogarsi se, in un caso come quello in esame, questo sì per la verità innovativo rispetto alla prassi (la questione di fiducia dal 1953 in poi non è mai stata posta su disegni di legge costituzionale o elettorale), la Presidenza potesse "discostarsi" dai precedenti attraverso la tecnica del *"distinguishing"*, e adottare una diversa interpretazione del combinato disposto degli artt. 116, co. 4, e 49, co. 1, del Regolamento della Camera. Infatti la resistenza del vincolo normativo costituito dai precedenti rispetto ad eventuali ed innovative interpretazioni del regolamento, è tanto forte quanto è pedissequa la sovrapponibilità con il caso oggetto della nuova decisione.

Di certo il mancato coordinamento tra disposizioni regolamentari introdotte o modificate in epoche successive (art. 116 introdotto nel 1971 e art. 49 modificato nel 1988), ha determinato e continua a determinare notevoli difficoltà interpretative, come peraltro già rilevato dalla Giunta per il Regolamento a pochi mesi di distanza dalla riforma delle modalità di voto (si veda il resoconto stenografico della seduta dell'8 febbraio 1989 della Giunta per il Regolamento).

In definitiva appare evidente la necessità di procedere, attraverso la modifica del Regolamento della Camera, al ripristino di un coordinamento adeguato ed equilibrato tra le disposizioni relative all'ammissibilità della questione di fiducia e quelle relative alle modalità di votazione o, in alternativa, ad una definizione esplicita e costituzionalmente orientata dei casi di inammissibilità della questione di fiducia. In questo secondo caso, andrebbe valutata la possibilità di escludere la "segretabilità" delle votazioni in materie, come quella elettorale, che, per un verso, risultano altamente sensibili sotto il profilo politico ma non certo riconducibili al voto di coscienza (in questo senso muoveva la

proposta di modifica al Regolamento XII Leg., doc. II, n.17, On. Barbera ed altri).
Con le considerazioni qui svolte non si intende negare la fondatezza della tesi che riconosce la prevalenza dell'indirizzo politico del Governo, e quindi il rapporto fiduciario, sulle prerogative del parlamentare relative alle modalità di voto. Tuttavia il ricorso alla questione di fiducia in materia elettorale, dopo i due precedenti che hanno segnato la XVII Legislatura, rischia di divenire sistematico e merita di essere segnalato come elemento problematico nell'ambito di una evoluzione del diritto parlamentare caratterizzata dalla crescente inconciliabilità tra le esigenze della maggioranza (e talvolta della stessa funzionalità dell'attività legislativa) e le garanzie che le disposizioni regolamentari riconoscono diffusamente all'opposizione.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna