

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II  
N. 16

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articolo 49)

PRESENTATA DALLA

### GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, **IOTTI**, *Presidente*  
e dai deputati **BASSANINI**, **CERUTTI**, **DEL PENNINO**, **FER-**  
**RARA**, **FILIPPINI ROSA**, **LABRIOLA**, **LO PORTO**, **MARTINAZ-**  
**ZOLI**, **MINUCCI**, **USELLINI**, nonché dal deputato **CIAFFI**, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 23 settembre 1988

ONOREVOLI COLLEGHI! — Se alla società industriale e di massa in cui è nata e si è affermata la democrazia moderna, succede quella post-industriale caratterizzata da accentuati processi di personalizzazione e specializzazione della organizzazione sociale, anche le istituzioni non possono non adeguarsi alle esigenze di governabilità e di trasparenza della nuova società complessa.

Società complessa sì, ma più matura, più atomizzata ma più ricca di coscienza e di valori d'insieme.

Dobbiamo accompagnare le istituzioni verso un graduale processo di adeguamento, ad una fase adulta della democra-

zia che anche nei suoi meccanismi di funzionamento sconti l'acculturamento generalizzato dei cittadini, la puntualità e capillarità delle comunicazioni sociali, la competitività e concorrenza nella piazza economica, sociale e soprattutto politica non più fra ideologie contrapposte, ma sulle regole pratiche e sui comportamenti del buon vivere e del buon governo.

Lo stesso sistema delle garanzie di libertà in un moderno Stato di diritto sempre meno conta e si assesta sulla trincea del voto segreto e di coscienza come baluardo contro il tiranno e sempre più invece si articola in un equilibrio di poteri dove la forza dell'opinione pubblica

controlli, e contenga se del caso, il potere dei partiti; tutti insieme riconducano gruppi di pressione e corporativismi all'interesse generale; il rappresentante popolare sia più libero, all'interno di questo bilanciamento, per assolvere manifestamente al suo mandato.

Non solo aumenta il controllo democratico se il comportamento degli eletti si esprime *coram populo*, ma nel riferimento continuo alla generalità ed alla pubblica opinione si può resistere meglio al condizionamento degli interessi forti, ma particolari, che si muovano al riparo del voto segreto.

La legittimazione popolare dei rappresentanti e degli stessi partiti si rinnova ogni giorno nella trasparenza e pubblicità dei comportamenti e nel rapporto di coerenza palese fra gli impegni assunti ed i voti espressi.

Ed in un periodo di crisi di fiducia fra cittadini ed istituzioni, fra elettori e partiti, tutti i colleghi sanno quanto abbiamo bisogno di un recupero di credibilità.

\* \* \*

Lo scrutinio segreto per la votazione finale sui progetti di legge è stato introdotto con lo statuto albertino, che lo prevedeva all'articolo 63: « Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per scrutinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale ».

A differenza della vigente Costituzione, quindi, lo statuto prevedeva il voto segreto finale sui progetti di legge. Per tutte le altre votazioni, eccettuate quelle concernenti persone, era lasciata ai regolamenti parlamentari ed alla prassi piena libertà di determinazione, sicché il voto palese si affermò come metodo ordinario di votazione, configurando quello segreto come eccezione.

Anche il famoso voto che produsse, il 18 marzo 1876, la caduta della « destra storica » ebbe luogo per appello nominale (venne respinta la proposta di differimento della votazione su una risoluzione

di critica all'operato del Governo Minghetti nell'attuazione della legge sulla tassa sul macinato).

Si noti, del resto, che il regolamento del 1848 non prevedeva quale delle forme dovesse prevalere nel caso di concorso di domande di appello nominale e di scrutinio segreto. La prevalenza del voto segreto, nel caso di concorrente richiesta di appello nominale, fu introdotta nel regolamento della Camera solo nel 1888 e dopo accesi contrasti. La Consulta nazionale, adottato il regolamento della Camera in vigore prima del 28 ottobre 1922, affrontò subito il problema del concorso del voto segreto con il voto palese, e lo risolse sancendo la prevalenza di quest'ultimo, mentre all'Assemblea Costituente si affermò la norma che prevedeva la prevalenza del voto segreto.

Il fascismo non pose inizialmente molta attenzione alla questione del voto segreto ed infatti la legge Acerbo, che fu strumento per l'affermazione del regime, nel 1923 venne approvata nei modi ordinari previsti dallo statuto.

Pochi anni dopo, il 9 novembre 1926, la proposta di passare subito alla discussione della mozione volta a dichiarare la decadenza dei deputati aventiniani fu votata a scrutinio segreto ed approvata con 332 voti favorevoli e 10 contrari. La votazione di merito sulla stessa mozione avvenne a scrutinio palese e con esito unanime. Per converso, furono 8 i voti contrari, nello scrutinio segreto, alla richiesta di immediata discussione della legge per la tutela dello Stato, che iniziava il consolidamento del regime. Prima della votazione a scrutinio segreto della legge fu votato un ordine del giorno volto all'approvazione della legge stessa, procedendosi per appello nominale, che registrò 12 voti contrari, i quali divennero poi soltanto 6 nella votazione a scrutinio segreto sulla legge. In questi casi, dunque, la modalità di votazione — palese o segreta — risultò sostanzialmente irrilevante.

Il fascismo introdusse il sistema di votazione palese obbligatorio soltanto nel 1938, con la trasformazione della Camera

dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni.

All'Assemblea costituente, sull'articolo 72 (già 69) del progetto di Costituzione — che prescriveva la votazione finale delle leggi a scrutinio segreto — si svolse un'ampia discussione e furono presentati molti emendamenti tra i quali uno di Aldo Moro che, approvato, comportò la soppressione delle parole: « a scrutinio segreto ».

L'onorevole Moro affermò, a sostegno della sua proposta, che la « richiesta di soppressione non significa respingere il principio della votazione per scrutinio segreto — cosa che resta impregiudicata e va deferita per la sua decisione alla sede regolamentare — ma solo è rifiuto a consacrare costituzionalmente questo strumento di votazione che ha già dato luogo a tanti inconvenienti » e aggiunse che il voto segreto « da un lato tende a incoraggiare i deputati meno vigorosi nell'affermazione delle loro idee e dall'altro tende a sottrarre i deputati alla necessaria assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale, per quanto hanno sostenuto e deciso nell'esercizio del loro mandato ».

Valga, altresì, richiamare l'opinione, espressa nel 1982 da Aldo Bozzi, che affermò: « Ritengo opportuno affrontare alla stessa stregua il problema del voto segreto, non sopprimendolo, ma limitandolo a taluni ben individuati casi, elevando gli attuali *quorum* ed eliminando l'obbligatorietà del voto segreto finale sui progetti di legge, prevista dal solo regolamento della Camera all'articolo 91, che rappresenta soltanto un residuo tralaticio della tradizione statutaria ».

Nel redigere, peraltro, nel 1985 la relazione conclusiva della Commissione per le riforme istituzionali, da lui stesso presieduta, l'onorevole Bozzi dovette constatare che, nel ventaglio delle opinioni espresse dalle varie componenti, l'unico punto di convergenza era rappresentato dall'abolizione dello scrutinio segreto per le deliberazioni concernenti variazioni di entrate o di spese, anche se permaneva il contrasto in ordine allo strumento da

adottare (revisione dell'articolo 81 della Costituzione ovvero modifica dei regolamenti parlamentari).

\* \* \*

La proposta che la Giunta per il regolamento sottopone alla deliberazione dell'Assemblea ha anche origini lontane. Senza voler invocare i più remoti precedenti (risale al 1891 la proposta dei deputati Tittoni, Barzilai ed Antonelli di sopprimere lo scrutinio segreto), è a tutti presente la discussione ampia e vivace che sul tema si è venuta sviluppando tra le forze politiche, con ampia eco nella stampa a partire, soprattutto, dal 1980.

Nella IX legislatura la Giunta per il regolamento della Camera aveva avviato un dibattito in materia, articolandolo su tre direttrici: voto finale sui progetti di legge; deliberazione su provvedimenti composti da un unico articolo sul quale venga posta la questione di fiducia; votazione delle leggi di spesa.

Nella legislatura in corso il tema ha assunto una particolare valenza politica nel momento in cui il Gabinetto De Mita lo ha assunto tra gli impegni del Governo. Nel documento programmatico allegato alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio rese all'atto della presentazione del Governo in Parlamento, figura il proposito di addivenire ad una « diversa regolamentazione dei procedimenti di deliberazione delle Camere, con particolare riferimento alle modalità di espressione del voto, in modo che rimanga segreto limitatamente alle deliberazioni che concernono persone o attengono a diritti di libertà costituzionalmente garantiti (Parte I - Titolo I della Costituzione) ».

Fedele traduzione normativa di tale proposizione è quella recata dalla proposta di modifica al regolamento (doc. II, n. 10) presentata il 28 aprile 1988 dai colleghi Cardetti ed altri, contenente un vasto ed organico disegno di riforma delle norme interne della Camera, tra le quali quelle concernenti la modifica dell'articolo 49, fatte proprie dalla Giunta con la presente proposta.

Alla deliberazione della Giunta si è pervenuti (è cosa nota) non senza contrasti.

La diversificazione delle opinioni esistenti al riguardo era già stata rimarcata dal Presidente Iotti al termine del dibattito tenutosi in Assemblea il 18 e 19 maggio 1988 sul quadro delle riforme istituzionali, quando aveva rilevato che « Nell'ambito degli interventi relativi al regolamento ha avuto grande rilievo la questione del voto segreto ripreso da tutti ma con marcate differenziazioni, che impongono, io credo, non certo l'accantonamento di questo problema, ma un suo attento esame, per arrivare ad una soluzione che possa raccogliere il consenso di tutti ».

Nella seduta della Giunta per il regolamento del 9 giugno scorso si era peraltro delineato un vasto consenso in ordine all'avvio di « una riforma regolamentare di grande importanza, imperniata sui seguenti temi:

a) disciplina dell'uso del tempo a disposizione del Parlamento (introducendo l'istituto delle sessioni, delimitando la scansione dei lavori delle Commissioni rispetto alle sedute dell'Assemblea, affrontando il tema del contingentamento dei tempi e quello dei poteri ordinatori del Presidente della Camera);

b) revisione del procedimento legislativo (sia per quanto concerne le attuali tre sedi di esame in Commissione — referente, redigente e legislativa — sia in ordine al procedimento di urgenza, a quello per la conversione dei decreti-legge, all'esame della legge finanziaria e del bilancio);

c) riesame delle disposizioni sulla votazione delle mozioni di fiducia, delle questioni di fiducia e a scrutinio segreto ».

Nel prosieguo dei lavori, tuttavia, il clima di consenso si è venuto deteriorando sulla base di diffidenze e sospetti che hanno portato al formarsi di due schieramenti contrapposti: da un lato si insisteva sulla necessità di quella che si

potrebbe definire la contestualità globale, intesa nel senso che tutta la riforma regolamentare, da redigersi come un unico, organico progetto, dovesse essere sottoposta all'Assemblea al momento del varo di tutte le altre riforme istituzionali (da quella concernente le autonomie locali a quella relativa alle funzioni ed alla composizione delle due Camere); dall'altro si sosteneva la necessità di una gradualità su entrambi i versanti, e quindi l'esigenza di individuare delle priorità temporali sia in ordine agli interventi di modifica dei regolamenti parlamentari sia quanto alla scansione della discussione delle leggi, costituzionali e ordinarie, in materia istituzionale.

Accentuandosi tale contrapposizione, gli esponenti dei gruppi di maggioranza hanno convenuto sull'esigenza di dare attuazione agli impegni sottoscritti all'atto della formazione del Governo e della votazione della fiducia allo stesso, sottolineando la priorità politica che, nell'approssimarsi della sessione di bilancio, rivestiva la questione del voto segreto, nel quadro di un processo istituzionale largamente avviato anche sugli altri fronti (sono già state tradotte in legge le iniziative riguardanti l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio nonché le nuove norme di contabilità concernenti la formazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato; è imminente la discussione in Assemblea della riforma legislativa sulle autonomie locali; è iniziato il complesso *iter* dei progetti di legge costituzionale di riforma del Parlamento). Di qui il varo, con un voto che, è noto, ha registrato una contrapposizione tra i due schieramenti, della proposta in esame.

\* \* \*

Quanto esposto dimostra che il dibattito sinora svoltosi tra le diverse parti politiche è stato fortemente condizionato dalle reciproche prese di posizione sull'ordine dei lavori e sulle questioni di metodo, limitando il confronto sul merito, confronto che è auspicabile sia invece

serenamente approfondito nel corso della discussione in Assemblea, in un'attenta disamina delle diverse esigenze che obiettivamente si contrappongono in questa materia.

Un contributo per lo svolgimento di tale confronto non può non essere costituito dalla esposizione, sia pure sintetica, del quadro delle proposte sinora emerse.

Occorre a tal uopo prendere le mosse dalle iniziative di modifica del regolamento già formalizzate.

Accanto alla proposta Cardetti ed altri, trasfusa nel testo della Giunta (obbligo di votazione palese, tranne che per le questioni concernenti persone ovvero diritti di libertà, nel qual caso vi è l'obbligo dello scrutinio segreto), si situa infatti quella formulata dai deputati Del Pennino ed altri (Doc. II, n. 11), la quale propone di modificare l'articolo 51 nel senso di stabilire l'obbligo della votazione a scrutinio segreto soltanto per le elezioni e le nomine. Le altre votazioni hanno luogo a scrutinio palese, ma vi è facoltà di richiedere lo scrutinio segreto (con un *quorum*, peraltro, elevato dalle attuali trenta firme a sessanta) sia nelle materie attinenti ai diritti di libertà sia in quella elettorale, costituzionale e di ratifica di trattati.

Queste due iniziative, quindi, affrontano il problema con una disciplina generale.

A soluzioni parziali, invece, tendono altre tre proposte.

Il testo predisposto dai deputati Basanini, Adolfo Battaglia e Gitti (Doc. II, n. 1), volto a disciplinare le questioni concernenti le cosiddette « leggi di spesa », prescrive lo scrutinio palese per le deliberazioni, relative ai progetti di legge, sulla ottemperanza ai principi fissati dalle leggi sulla contabilità pubblica e sulle disposizioni recanti indicazione dell'onere di spesa e quantificazione della relativa copertura.

Analoga è la disciplina recata dalla proposta Rutelli ed altri (Doc. II, n. 9), la quale si sostanzia in un'unica disposizione volta ad escludere il ricorso allo scrutinio segreto « allorché la Camera sia

chiamata a deliberare su progetti di legge in materia tributaria e sui disegni di legge finanziaria e di approvazione di bilanci e di consuntivi, nonché su singoli articoli o parti di articoli e relativi emendamenti di qualunque progetto di legge che comportino variazioni di spesa o di entrata o indichino i mezzi con cui farvi fronte o comunque approvino appostazioni in bilancio ».

Anche la proposta Teodori, Lanzinger, Franco Russo ed altri (Doc. II, n. 12) si limita ad un intervento parziale, in quanto rivolto al solo procedimento legislativo e tendente a rendere facoltativo lo scrutinio segreto in sede di votazione finale (v. articolo 91).

Va infine dato conto delle disposizioni recate dalla proposta Lo Porto (Doc. II, n. 13), la quale, lasciando inalterata la disciplina vigente, introduce due disposizioni volte a sancire, l'una, l'obbligo dello scrutinio segreto per le votazioni riguardanti la conversione in legge dei decreti-legge (articolo 49) e, l'altra, a far precedere da un voto segreto di ammissibilità la deliberazione, per appello nominale, su di un articolo unico sul quale sia stata posta la questione di fiducia (articolo 116).

Alle iniziative già formalizzate si è venuta affiancando la proposta, ancora a livello meramente politico, del gruppo comunista su questa materia.

La tradizionale posizione del PCI contraria al « superamento dello scrutinio segreto sulle leggi e in ogni altro caso in cui esso è prescritto obbligatoriamente dal regolamento vigente » (Ugo Spagnoli « La riforma dei regolamenti parlamentari » - Convegno PCI/gennaio 1981) si è di recente articolata, nel contesto del dibattito sulle riforme istituzionali, nella prospettiva di una possibile diversa disciplina del voto segreto.

A questo riguardo, durante la discussione sulle riforme istituzionali del maggio scorso, il senatore Pecchioli ha ribadito la necessità di garantire la libertà del mandato parlamentare aggiungendo che « il voto segreto può essere diversamente disciplinato ma in nessun caso po-

trà essere cancellato». Il senatore Pechioli ha proseguito affermando che « in relazione alla forte presenza dei partiti ed anche all'invasione di gruppi di interesse, la libertà di voto va tutelata, anche assicurando la facoltà di votazione segreta ». Ha quindi proseguito — in replica a quanto previsto in materia dal programma del Governo De Mita — che « il diritto al voto segreto deve essere comunque garantito nelle leggi che impegnino la coscienza dei singoli o che disciplinino diritti costituzionalmente garantiti, funzioni degli organi costituzionali, sistemi elettorali, deleghe legislative, amnistie e trattati internazionali ».

Nel corso della discussione di queste ultime settimane il PCI, richiamando l'esigenza della « contestualità » delle riforme regolamentari con quelle istituzionali, ha contestato l'opportunità di anticipare e isolare la questione del voto segreto definendola indipendentemente dall'insieme delle soluzioni da adottare sugli altri temi di riforma delineati nel programma del Governo De Mita.

A seguito poi dell'approvazione di una di tali riforme (quella sul nuovo procedimento della discussione di bilancio: legge 23 agosto 1988, n. 362) è emersa la disponibilità del PCI a « togliere la segretezza nella votazione sulle cifre complessive della legge finanziaria » (onorevole Zangheri su *Il Messaggero* del 24 agosto 1988), successivamente precisata nell'intervento dell'onorevole Violante che ha affermato: « Per noi vanno votati a scrutinio palese, sin da ora, i tetti della legge finanziaria e delle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, i relativi emendamenti, nonché le votazioni finali » (*Il Messaggero* del 16 settembre 1988).

\* \* \*

Da quanto sopra esposto emerge che il nodo da sciogliere si situa tra la posizione di chi, pur rilevando che in determinate materie (ad esempio, sul fronte della spesa pubblica, attualmente si registra l'obiettivo difficoltà di resistere agli « assalti » che, sia in sede di approvazione della legge finanziaria, sia in altre

occasioni vengono condotti, sulla spinta di pressioni corporative, con il voto segreto) può accettarsi l'obbligo di scrutinio palese, ritiene essenziale, per il libero svolgimento del mandato parlamentare, l'indipendenza di giudizio assicurata dal segreto dell'urna, mantenendo quindi, in via generale, la possibilità di ricorrere agevolmente a tale procedura.

È una tesi che trae spunto, da un lato, dalla tradizione parlamentare e costituzionale del nostro Paese e, dall'altro, dall'obiettivo situazione di predominanza che, nel sistema attuale, hanno assunto gli apparati di partito nel funzionamento degli organi costituzionali.

Dall'altro versante si colloca chi ritiene che proprio nel regime attuale l'esigenza prioritaria, di fronte al Paese, sia quella di assicurare la trasparenza delle deliberazioni parlamentari e l'assunzione di chiare responsabilità, verso gli elettori, da parte dei legislatori e dell'esecutivo.

È proprio dall'attento confronto tra queste due posizioni fondamentali che può scaturire un eventuale aggiustamento del testo della Giunta che consenta di realizzare una soluzione rispondente alle esigenze prioritarie e confortata da più vasto consenso.

Si tratta dunque, in primo luogo, di vedere in quale misura la salvaguardia della libertà di coscienza individuale possa contemperarsi con la chiara assunzione di responsabilità verso il Paese.

Il nodo, infatti, è proprio nel bilanciare due esigenze opposte: l'autonomia del parlamentare nel deliberare e il diritto dell'elettore di sapere come è stato esercitato il mandato conferito all'eletto.

Ora, sembra indubbio, dopo un sereno esame, che la prima esigenza facesse premio in epoche passate, nelle quali appariva prioritaria la necessità di difendere il singolo componente l'assemblea legislativa dall'ingerenza dell'esecutivo.

Questa esigenza, beninteso, non è del tutto scomparsa. Si pongono dei casi in cui gruppi e partiti premono sui parlamentari affinché deliberino secondo direttive che non rispondono necessariamente a scelte di coerenza con il programma politico sottoscritto dal parlamentare. E a

questa ipotesi occorre dunque avere riguardo nel valutare le proposte volte a limitare il ricorso obbligatorio allo scrutinio palese.

È peraltro vero, e questo va affermato con la medesima serenità, che nell'ordinamento attuale, nell'Italia di oggi, l'esigenza prevalente è quella opposta: occorre, cioè, in primo luogo assicurare che l'attività del Parlamento si svolga in coerenza con i programmi di partito, con gli obiettivi presentati come prioritari alla pubblica opinione, con le scelte indicate come indispensabili alla vigilia delle elezioni, sulle quali si è ricercato il consenso popolare e che non vanno successivamente tradite nel dibattito parlamentare, quando, chiamati a misurarsi sui problemi concreti, i membri delle assemblee possono, nel segreto dell'urna, esprimere un voto ispirato a finalità diverse da quelle apertamente conclamate, indotto da calcoli contingenti, derivanti talora da meri interessi corporativi o di gestione interna dell'apparato partitico.

È questa fondamentale esigenza di trasparenza che si impone. Il raggiungimento dell'obiettivo prioritario ha un prezzo, un costo, e di questo siamo consapevoli. Ma che si debba procedere in tale direzione risponde alla nostra più intima convinzione, e tra le tante esperienze vissute basta citare soltanto quella della votazione di centinaia di emendamenti a scrutinio segreto, che abbiamo registrato di recente, in occasione della discussione della legge finanziaria per il 1988.

A questa convinzione, peraltro, si accompagna la ricerca di una soluzione che presenti il costo minore, in termine di sacrificio dell'esigenza opposta, cui restiamo pienamente sensibili, di salvaguardare quanto più possibile la libertà di coscienza.

\* \* \*

Da un'analisi del Centro di documentazione dell'Unione interparlamentare che confronta le Assemblee rappresentative di 83 paesi risulta che nella stragrande maggioranza dei parlamenti il voto è sempre

palese per le deliberazioni in senso stretto, ma spesso è previsto lo scrutinio segreto per le elezioni a determinate cariche (in 28 paesi su 83), mentre rare sono le ipotesi di scrutinio segreto richiesto in casi particolari: ad esempio in Grecia, Israele e Portogallo si votano a scrutinio segreto le questioni concernenti la condotta di un parlamentare, in Belgio le richieste di cittadinanza, e nella Repubblica coreana questioni di particolare rilievo come la non accettazione di un veto presidenziale o la votazione di una mozione di sfiducia.

Ovviamente il riferimento agli 83 paesi caratterizzati da forme di governo e storie costituzionali molto diverse fra loro può essere usato come richiamo ad effetto: ma anche limitando l'attenzione all'area dei paesi europei di democrazia occidentale, la cui evoluzione costituzionale, pur nella consapevolezza dei diversi percorsi storici, ha seguito in questi due secoli una linea di sviluppo ispirata a principi comuni, non può non rilevarsi l'atipicità del caso italiano. Infatti mentre il voto segreto caratterizza le elezioni per determinate cariche (ad es. in Belgio, Francia, Olanda, nella R.F.T.) il voto palese è la regola per gli altri tipi di deliberazione: in Belgio « la Camera esprime la sua volontà sia con votazione ad alta voce su appello nominale, sia per alzata e seduta », così come il Senato; in Francia « i voti sono espressi per alzata di mano, per alzata e seduta, a scrutinio pubblico ordinario ed a scrutinio pubblico alla tribuna » in Assemblea nazionale e « per alzata di mano, alzata e seduta, per divisione dei votanti, senza verifica, o a scrutinio pubblico » al Senato; in Olanda la prima Camera delibera « per appello nominale » o, se nessuno lo richiede, « per alzata e seduta » così come la seconda; in Svezia il Regolamento del Riksdag stabilisce che le votazioni siano palesi; in Gran Bretagna tutte le votazioni — comprese le elezioni a particolari cariche: ad es. lo *speaker* è eletto a scrutinio palese — si svolgono secondo la stessa regola: in primo luogo ad alta voce e, se il risultato è incerto, per divisione della Camera, fa-

cendo cioè passare i votanti, a seconda della loro opinione, attraverso corridoi riservati a questo scopo.

Nella Germania federale il Bundestag vota per alzata di mano, per alzata e seduta, per divisione, a scrutinio nominale; per le elezioni a determinate cariche si vota invece a scrutinio segreto: e così l'elezione del cancelliere, che nel sistema tedesco equivale alla costituzione di un governo che gode della fiducia del Bundestag, avviene anch'essa a scrutinio segreto.

Anche i dati desumibili dagli ordinamenti stranieri, ed in particolare da quelli dei parlamenti delle democrazie occidentali, dimostrano quindi che la proposta in esame, lungi dal rappresentare una drammatica compressione dei diritti del parlamentare, costituisce un naturale ed ormai storicamente inevitabile allineamento delle nostre disposizioni a quelle vigenti nelle assemblee legislative del resto del mondo.

La proposta della Giunta, in altri termini, tende ad adeguare alla realtà attuale italiana ed europea norme ormai arcaiche: si ricordi che il regolamento della Camera, anche se adottato nel 1971 e più volte da allora modificato, per larga parte riproduce sostanzialmente (e talora anche letteralmente) disposizioni recate dal precedente regolamento, il quale, a sua volta, non era di recente redazione, in quanto si trattava, anche formalmente, del regolamento risalente all'epoca prefascista, con alcune modifiche di coordinamento introdotte all'inizio della prima legislatura repubblicana.

La vita politica e parlamentare delle democrazie occidentali è sempre più orientata verso un bipolarismo dialettico, nel quale il confronto tra maggioranza ed opposizione sui problemi del paese deve avvenire alla luce del sole, con la massima chiarezza, laddove lo scrutinio segreto si presta al contrario a favorire manovre consociative, fenomeni di trasformismo, occasionali maggioranze occulte volte ad assecondare, nel concorso di fra-

zioni di diversi schieramenti, contingenti interessi secondari rispetto agli obiettivi pubblici essenziali.

\* \* \*

Da tali premesse muove dunque la proposta in esame, recante disposizioni che, tendendo ad un obiettivo essenziale, necessitano dell'approvazione della Camera. Resta salva la disponibilità ad esaminare, prima della deliberazione, le integrazioni e modifiche che eventualmente consentano di perseguire ugualmente l'obiettivo prefisso e, al contempo, di tutelare più ampiamente altre esigenze, nella misura in cui appaiano compatibili con quella primaria.

A tal fine la Giunta si ripromette di sottoporre al più attento esame le proposte emendative che saranno presentate nel corso del dibattito e di valutarle nella prospettiva sopra indicata.

Il contributo che il relatore ritiene di poter offrire in questa sede è un sommesso, ma accorato invito a distinguere nettamente tra due ordini di esigenze. Da un lato si situano quella di tutelare la libertà di coscienza del singolo parlamentare e l'autonomia della Camera rispetto agli altri organi costituzionali, dall'altro si pongono quelle volte esclusivamente a consentire di alterare la normale dialettica tra maggioranza ed opposizione, per agevolare segrete dislocazioni di voti e assecondare manovre occulte che nulla hanno a che fare con la libertà di coscienza, ma rispondono esclusivamente a interessi di parte che non vengono sostenuti apertamente per timore non di rapresaglie di partito, bensì del giudizio negativo degli elettori e della pubblica opinione.

È auspicabile che nel corso del dibattito si tenga conto, principalmente, delle seguenti proposte di impianto tecnico della problematica in esame:

a) regola generale del voto palese e obbligo di scrutinio segreto nei casi specificamente previsti (è l'impianto della proposta della Giunta);



b) regola generale del voto palese, obbligo di scrutinio segreto in casi specificamente previsti (come le questioni riguardanti persone) e possibilità di richiedere lo scrutinio segreto (con determinati *quorum*) in altri casi del pari elencati (è l'impianto della proposta Del Pennino ed altri, doc. II, n. 11).

In entrambe le proposte il punto focale è costituito dal riferimento alle votazioni attinenti ai diritti di libertà garantiti dalla parte I del titolo I della Costituzione.

Tale riferimento tende ad identificare — con una formula sintetica di carattere convenzionale indubbiamente suscettibile di perfezionamento — quel nucleo di diritti di libertà che, attingendo strettamente alla persona, costituiscono una proiezione immediata della libertà personale.

Si tratta di quei diritti fondamentali che identificano fin dall'inizio il nocciolo duro dello Stato di diritto e che sono stati definiti come « libertà dallo Stato » per distinguerli dai diritti di « libertà nello Stato » e dai diritti di « libertà mediante lo Stato ».

La differenza fondamentale sta nel carattere garantista del primo gruppo di libertà, che richiedono per la loro piena esplicazione piuttosto un limite nell'azione dei poteri dello Stato che non un loro positivo intervento. Si giustifica, sotto questo profilo, una particolare cautela anche rispetto alle modalità di intervento del potere legislativo, attraverso il riconoscimento della utilità, in questi casi, del voto segreto. Le ragioni (sintetizzabili nella opportunità di una più accentuata libertà di coscienza dei singoli parlamentari) sono in qualche modo analoghe a quelle che caratterizzano le modalità di espressione del voto nel caso di deliberazioni attinenti alle persone.

Come è noto, nel titolo I della parte I della Costituzione sono elencati i diritti attinenti ai rapporti civili e più precisamente quelli relativi alla libertà personale (articolo 13), di domicilio (articolo 14), di corrispondenza (articolo 15), di circolazione e soggiorno (articolo 16), di riu-

nione (articolo 17), di associazione (articolo 18), di culto (articoli 19-20), di manifestazione del pensiero (articolo 21), al divieto di privazione della capacità giuridica e della cittadinanza (articolo 22). Altre norme contenute sempre nello stesso titolo riguardano l'obbligo di imposizione per legge di prestazioni personali o patrimoniali (articolo 23), la difesa in giudizio (articolo 24), la precostituzione del giudice naturale (articolo 25), l'estradizione (articolo 26), la responsabilità penale (articolo 27). L'ultimo articolo attiene infine alla responsabilità dello Stato e dei suoi dipendenti.

Come risulta dalla semplice elencazione, si tratta di proiezioni immediate e dirette della sfera di libertà attinenti ai singoli individui.

È stato detto che la proposta della Giunta è per alcuni versi troppo ampia, per altri troppo ristretta. Troppo ampia perché l'espressione « votazioni... attinenti a diritti » potrebbe coprire anche interventi legislativi che non riguardano, a stretto rigore, l'essenza dei diritti di libertà. Sono stati sotto questo profilo avanzati suggerimenti (che potranno eventualmente essere ripresi in considerazione durante l'esame in aula) per meglio puntualizzare la formula contenuta nella presente proposta nel senso di precisare, per esempio, che si tratta di votazioni « direttamente » attinenti ovvero « che disciplinano » o « che incidono » sulle libertà sopra citate, eventualmente limitandone anche il campo attraverso l'esclusione di alcune norme costituzionali del titolo I che non riguardano direttamente i diritti di libertà personale.

Per altro verso, la formula è stata considerata invece restrittiva poiché nel titolo I Cost. non sono ricompresi alcuni diritti fondamentali per la piena esplicazione della personalità umana (quali quelli tutelati, per esempio, dagli articoli 29, 30 e 31 in tema di rapporti familiari, dagli articoli 33 e 34 sulla libertà di insegnamento, dagli articoli 39 e 40 sulle libertà sindacali) la cui natura è da alcuni considerata analoga a quella dei diritti prima citati.

Sono tutte considerazioni opinabili che prestano il fianco ad altre critiche. Ad ogni modo, ferma restando la necessità di una formulazione della norma regolamentare sufficientemente chiara, sintetica e definita, è aperta la possibilità di migliorare su questi punti la proposta della Giunta.

Si potrà inoltre considerare l'opportunità di regolamentare anche in questi casi il ricorso al voto segreto, subordinandolo ad una specifica richiesta da parte di un *quorum* predeterminato.

\* \* \*

Ove il testo della Giunta venga approvato nella formulazione attuale, ad avviso del relatore verrebbero automaticamente espunti dalle altre disposizioni del regolamento i riferimenti allo scrutinio segreto. Ciò, sempre ad avviso del relatore, non creerebbe problemi tecnici di coordinamento per gli articoli 16 (modifiche al regolamento), 27 (inserimento di nuove materie all'ordine del giorno), 51 e 52 (modalità per le richieste di voto qualificato), 91 (voto finale dei progetti di legge), 96-bis (deliberazione sulla necessità ed urgenza dei decreti-legge), 106 (ordini del giorno di reiezione di disegni di legge concernenti statuti regionali).

Occorrerà invece esaminare con attenzione le conseguenze da trarre rispetto agli articoli 87, comma 5, e 116, comma 2, quarto periodo, concernenti la votazione di un articolo unico sul quale sia stata posta la questione di fiducia. Il sistema della doppia deliberazione, giustificato (ma non esente da critiche) nel caso di votazione palese di fiducia e votazione segreta finale, non trova più ragion d'essere, sembra, per fare seguire ad un voto palese un altro voto palese, sullo stesso testo.

Anche le implicazioni precedentemente indicate, che sul piano tecnico non appaiono comportare la necessità di specifici aggiustamenti, presentano peraltro un rilievo politico tale che ha indotto la Giunta per il regolamento a rinviare ad un momento successivo la valutazione

complessiva delle modifiche di coordinamento e di completamento e l'individuazione di quelle per le quali si renda necessario un ulteriore voto dell'Assemblea.

\* \* \*

ONOREVOLI COLLEGHI! L'evolversi del quadro politico nazionale, l'accresciuta competizione e concorrenza non solo fra maggioranza ed opposizione ma anche all'interno degli stessi partiti della coalizione di maggioranza rende il voto segreto uno strumento a volte usato per giochi nascosti e spregiudicati di lotta al discredito fra gruppi politici di fronte ad una opinione pubblica, che non è in grado di discernere verità e responsabilità.

Gli stessi partiti sono a volte portatori di interessi contrastanti, di correnti in conflitto fra loro, nei cui confronti il parlamentare non sempre è al di sopra, mediatore coscienzioso, ma spesso è egli stesso protagonista.

Vi sono gruppi di pressione organizzati che condizionano per interessi sacrosanti, leciti o meno leciti ed ovviamente arrivano sin dentro il Parlamento.

Ebbene il voto segreto diviene la stanza di compensazione di tutti questi condizionamenti al di fuori di ogni trasparenza, responsabilità e, quindi, controllo democratico, alimentando l'instabilità ed il trasformismo.

I parlamentari sono condannati ad uno strano destino: da alcuni sono criminalizzati come « franchi tiratori » per essersi espressi nel segreto in modo difforme dalle dichiarazioni pubbliche dei loro partiti o di loro stessi; da altri, per gli stessi comportamenti vengono esaltati come uomini liberi, capaci di dissentire dalle linee del proprio partito. Ma ciò che è peggio, sempre rimangono anonimi e senza volto, tutti coinvolti e sospettati del comportamento di pochi.

È l'accentuarsi di questi fenomeni negativi che ci porta oggi a proporre non l'abolizione del voto segreto, ma l'affermazione che le votazioni hanno luogo normalmente a scrutinio palese salvo ec-

cezioni attinenti a votazioni sui diritti di libertà costituzionalmente garantiti e sulle persone. Rimane fuori cioè quell'area del voto di coscienza che attiene all'inviolabilità della persona ed al giudizio personalissimo sulle scelte nominative.

Tutto il resto è campo del confronto politico-programmatico, dell'attività del Governo, che deve svolgersi nel massimo della responsabilità e della trasparenza, per il corretto esercizio del mandato e della rappresentanza, per il puntuale controllo della delega, per la verifica e conferma del consenso.

La nostra storia istituzionale ha visto tutelato il voto di coscienza del parlamentare e quindi il voto segreto lungo un filo continuo che dallo statuto albertino arriva fino ai nostri regolamenti parlamentari, per la verità con l'interruzione fascista, dalla legge del 1938 alla costituente democratica.

È una linea di equilibrio fra voto palese e voto segreto su cui avviare, senza contrapposizioni manichee o drammatizzazioni, il processo evolutivo verso la prevalenza del voto palese, oggi sempre più richiesto da una società democratica matura.

Del resto tutto il sistema delle regioni, dei comuni e delle province è organizzato sul voto palese nelle deliberazioni e vi è anzi la tendenza, unanimemente recepita dalla Commissione affari costituzionali in sede di riforma delle autonomie locali, di estendere il voto palese per l'elezione del governo, già previsto dagli statuti regionali, anche alla elezione delle giunte dei comuni e delle province.

Un processo che accresca la responsabilizzazione dei singoli rappresentanti e delle forze politiche anche attraverso l'uso normale del voto palese è al servizio dunque non solo della stabilità degli esecutivi e quindi della efficienza ed efficacia dei governi ma soprattutto del corretto gioco democratico e quindi soprattutto della opposizione, se si vuole anche da noi una più matura democrazia della alternanza.

Dalla nettezza delle posizioni e dei comportamenti dei gruppi in Parlamento, dalla loro trasparente imputazione, si aiuta il confronto e la scelta dei cittadini nonché la responsabilità del Governo e dell'opposizione nella conduzione della cosa pubblica, al di fuori di confusioni assembleari.

ADRIANO CIAFFI, *Relatore.*

PAGINA BIANCA

**TESTO PROPOSTO**

PAGINA BIANCA

## TESTO PROPOSTO

*Il comma 1 dell'articolo 49 è sostituito dal seguente:*

« 1. Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti persone o attinenti a diritti di libertà costituzionalmente garantiti di cui alla Parte I, Titolo I della Costituzione ».

*Dopo il comma 1 dell'articolo 49 è aggiunto il seguente comma 1-bis:*

« 1-bis. In caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, in relazione ai diritti di libertà costituzionalmente garantiti di cui al comma precedente, decide il Presidente della Camera ».