

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II  
N. 17

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articolo 49: Votazioni concernenti le leggi elettorali)

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BARBERA, BASSANINI, ALFREDO GALASSO, LAVAGGI,  
MARONI, RAFFAELLI, ROGNONI, RUTELLI***Presentata alla Presidenza della Camera il 26 maggio 1993*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 49 del regolamento della Camera, che disciplina le modalità di svolgimento delle votazioni, nella sua attuale formulazione prevede come è noto quale principio generale quello dello scrutinio palese; lo scrutinio segreto, invece, è sempre utilizzato per le votazioni riguardanti persone, così come interpretato dalla recente pronuncia della Giunta per il Regolamento e dalla Presidenza della Camera. Lo scrutinio segreto è inoltre adottato su specifica richiesta del prescritto *quorum* di deputati, per le altre materie espressamente indicate nello stesso articolo 49, comma 1°: votazioni che incidono sui principi e diritti di libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione, nonché sui diritti costituzionali della famiglia e della persona umana; votazioni sulle modifiche al Regolamento; votazioni sull'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta; votazioni sulle

leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello stato ed agli organi delle regioni; votazioni sulle leggi elettorali.

Il nuovo testo dell'articolo 49, approvato dalla Camera il 13 ottobre 1988, ha soppresso infatti l'obbligatorietà dello scrutinio segreto per le votazioni finali dei progetti di legge, uniformando il nostro ordinamento a quelli delle principali democrazie occidentali, in cui le modalità di votazione sono disciplinate in modo da garantire il controllo degli elettori sull'operato degli eletti e la trasparenza nell'esercizio del mandato parlamentare. Lo scrutinio segreto è stato mantenuto nella *ratio* della riforma per le sole materie in cui è apparso indispensabile garantire al massimo grado la libertà di coscienza del parlamentare nell'espressione del voto, sottraendolo a qualsiasi forma di coazione o disciplina di partito o di gruppo.

Nell'originaria proposta di modifica dell'articolo 49 presentata dalla Giunta per il regolamento, la categoria delle leggi elettorali non era inclusa tra quelle per le quali era consentita la richiesta di scrutinio segreto: la sua inclusione nel testo finale si deve all'approvazione di specifiche proposte di modifica (ricordiamo fra le altre quelle Bianco-Biondi; Calderisi-Pannella-Rutelli-Aglietta-Mellini-Teodori-Zevi; Bassanini-Rodotà-Visco-Becchi-De Giulio-Cederna) presentate in aula e riassunte nel principio formulato dalla Giunta per il regolamento nella riunione del 7 ottobre 1988. Tali emendamenti erano allora motivati dalla necessità di assicurare massima tutela e garanzia per le regole del gioco democratico e parlamentare. La Camera nell'approvare il principio emendativo ritenne che la materia elettorale rientrasse a pieno titolo nell'ambito delle regole fondamentali che incidono sul rapporto tra partiti e parlamentari, tra partiti e istituzioni, sul grado di autonomia reale del Parlamento e sulla sfera di indipendenza degli eletti. Alla stessa conclusione era giunta la Commissione Bozzi, nel 1984, che aveva individuato una serie di norme rilevanti a difesa della libertà del cittadino e di alcuni valori istituzionali che abbisognano di una protezione particolare. In questa ottica si decise di accordare alla materia lo stesso trattamento previsto per i già ricordati principi costituzionali fondamentali.

Tuttavia, a parere dei presentatori di questa proposta di modifica, a distanza ormai di 5 anni dalla riforma del 1988 e in presenza di un clima politico istituzionale profondamente mutato, emergono considerazioni nuove e si affermano altre e più forti motivazioni che suggeriscono la modifica di questa parte dell'articolo 49, senza con ciò voler negare i principi ispiratori del testo attualmente vigente del complessivo articolo 49.

In primo luogo, stante il regime di bicameralismo perfetto sancito dalla Costituzione e la conseguente pari dignità costituzionale di entrambe le Camere nel procedimento legislativo, appare oppor-

tuno uniformare le norme dei regolamenti parlamentari su un punto così importante come quello delle leggi elettorali.

Infatti, dalla lettura comparata degli articoli 49, 1° comma del Regolamento della Camera e 113, 4° comma del Regolamento del Senato, si evidenzia in quest'ultimo la mancata previsione della categoria delle leggi elettorali tra le materie su cui è concessa l'eccezione del ricorso alla votazione a scrutinio segreto.

In un momento come quello attuale in cui si è ormai aperta la stagione delle grandi riforme istituzionali, il perdurare della ricordata disparità regolamentare, in presenza della necessità di modificare proprio le leggi elettorali di entrambe le Assemblee lungi dall'essere manifestazione di autonomia regolamentare, potrebbe tradursi praticamente in una penalizzazione per uno dei due rami del Parlamento. Con prevedibili negative conseguenze sull'intero procedimento di riforma elettorale che è peraltro condotto nella attuale fase con il metodo dell'incrocio delle iniziative presso i due rami del Parlamento.

Una riprova della correttezza di una paritaria regolamentazione può ricercarsi nella proposta, formulata durante i lavori di modifica del regolamento del 1988, anche se successivamente fu dichiarata improponibile dalla Giunta della Camera (seduta del 12 ottobre 1988) in quanto la trattazione in quella sede avrebbe interferito sui rapporti fra i due rami del Parlamento. In quella proposta si prevedeva la possibilità di concedere alternativamente all'una o all'altra Camera la facoltà di richiedere lo scrutinio segreto nelle votazioni sulle leggi elettorali. Molti la ritennero, probabilmente a torto, una ipotesi troppo sofisticata ma a nostro parere risultava indicativa della necessità di mantenere una pari autonomia alle due Camere, con un meccanismo alternativo ed escludendo il modulo fisso, che rende non equilibrato il rapporto tra le due Camere.

Inoltre la eliminazione della menzionata discordanza potrebbe scongiurare il rischio, già denunciato nel dibattito parlamentare sulla riforma del 1988, che la

norma vigente alla Camera e non prevista al Senato favorisca manifestazioni di logiche sotterranee.

In secondo luogo la modifica prospettata trae ulteriore legittimazione dal mutato clima politico, cui si è prima fatto cenno, che si è andato configurando nel paese, nel quale è profondamente sentita l'esigenza di un rinnovamento della rappresentanza politica nazionale.

Tutti gli elementi del rapporto rappresentativo — corpo elettorale, eletti, partiti politici, istituzioni — sono profondamente coinvolti dal cambiamento del quadro politico-istituzionale. È cambiata la funzione di stimolo e di impulso delle istituzioni rappresentative: il processo dell'assunzione di responsabilità non è più caratterizzato da un movimento univoco dall'alto verso il basso, cioè dal partito politico forte e nettamente schierato da cui il singolo eletto doveva essere difeso e garantito nella sua indipendenza.

Oggi, invece, anche le regole che disciplinano il funzionamento delle istituzioni — questo è il carattere delle norme regolamentari — devono assecondare l'inversione di questa tendenza in un contesto che a fronte delle maggiori garanzie di libertà e di autonomia di scelta, affermi sempre più nettamente l'imputazione delle responsabilità per le scelte medesime. Qui sta la ragione più profonda che induce ad un mutamento di regole nel senso dell'adozione del voto palese per quanto concerne le leggi elettorali, che costituiscono lo strumento, per eccellenza, attraverso il quale i cittadini scelgono il proprio rappresentante e ne fanno valere la responsabilità politica. Tale modalità di voto, peraltro, è già correttamente prevista per le

leggi costituzionali concernenti l'ordinamento della stessa Camera.

La proposta di modificazione ha infine una ulteriore ragione d'essere che è collegata al dibattito politico in atto, alle dichiarazioni che il Governo Ciampi ha reso all'atto della sua investitura assumendo su di sé una particolare responsabilità nel procedimento di riforma elettorale. Ci si riferisce alle ipotesi, da più parti formulate, che potrebbero suggerire l'apposizione della questione di fiducia come strumento necessario al fine di assicurare la votazione palese dei passaggi cruciali della nuova legge. Ipotesi che sarebbe giustificata da un più alto interesse istituzionale: quello di non lasciare le Camere sprovviste di un coerente ed omogeneo quadro di legislazione elettorale dinanzi al divenire dei fatti politici, a non prevedibili stati di eccezionalità politica che, nella fisiologia dell'ordinamento, trovano unica soluzione nel potere di scioglimento delle Camere, potere attribuito dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

Ecco, dunque, come l'introduzione del voto palese nelle votazioni sulle leggi elettorali allontanerebbe il rischio di un uso strumentale della questione di fiducia conservando ad essa la sua vera natura di verifica (in senso stretto) della permanenza del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo; conseguentemente il singolo parlamentare non si troverebbe, in una circostanza tanto delicata e carica di responsabilità individuali, politiche e morali, costretto a subordinare le proprie valutazioni di merito alla necessità di garantire il perdurare del rapporto di fiducia tra la maggioranza parlamentare e l'esecutivo.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
AL REGOLAMENTO**

—

Alla fine del comma 1 dell'articolo 49,  
sopprimere dopo la parola « regioni » le  
parole:

« nonché sulle leggi elettorali ».