

MODALITÀ DI VOTAZIONE E QUESTIONE DI FIDUCIA

di Anton Paolo TANDA (*)

Momento finale di un procedimento deliberativo è la deliberazione, la quale, attraverso la confluenza di concordi convincimenti sul medesimo oggetto, realizza la manifestazione di volontà del collegio. Si tratta, come voi sapete, di una subfase dei procedimenti deliberativi, che ne costituiscono in definitiva la stessa ragione d'essere. Perciò la forma della votazione, cioè le modalità per il suo svolgimento, sono predisposte al fine di garantire la formazione, l'utilità, la chiarezza, la libertà del processo di formazione della volontà del collegio, in ciascuna delle occasioni in cui un collegio sia chiamato a deliberare, sia che si tratti di eleggere i titolari di talune cariche, sia che si tratti di dettare l'indirizzo politico in materia economica, in materia finanziaria o di politica generale, sia nel caso in cui si stia per formare una norma di legge ordinaria o costituzionale, oppure un regolamento parlamentare: in ciascuno di questi casi — di cui questo elenco non esaurisce di certo l'intera casistica, ma è solo esemplificativo — il modo in cui la votazione si svolge è tutt'altro che indifferente.

Voi ricordate che il dibattito, sia di carattere dottrinale sia in sede politica è stato piuttosto vivace ed addirittura acceso e che alla fine degli anni '80, esso è sfociato in una sessione di riforme regolamentari in entrambe le Camere, dopo che tali riforme erano addirittura state oggetto di accordi di governo. In particolare alla Camera dei deputati si è attuata una modifica sostanziale dei modi di votazione, soprattutto nella votazione finale delle leggi.

Per spiegare efficacemente queste modifiche occorre fare una premessa di carattere storico: il secondo comma dell'articolo 63 dello Statuto albertino prescriveva che la votazione finale dei progetti di legge dovesse avvenire sempre a scrutinio segreto men-

(*) Sovrintendente all'Archivio Storico della Camera dei deputati.

tre la Costituzione repubblicana ha rimesso interamente la questione all'autonomia regolamentare delle Camere, le quali, infatti, hanno adottato comportamenti differenti.

Il Senato della Repubblica, nel 1948-1949 si è dato un regolamento interamente nuovo, perché quello del Senato regio — di nomina regia e vitalizio come nominati dal re erano pure il Presidente ed i Vicepresidenti — era inapplicabile. Nel regolamento del Senato non fu riprodotta quella norma, che rimase invece nel regolamento della Camera.

Infatti essa fin dall'Assemblea costituente ha adottato, con qualche modifica, il regolamento dalla Camera prefascista quale si era venuto definendo fino al 1922, ciò che era previsto nel decreto legislativo luogotenenziale di abolizione della Camera dei fasci e delle corporazioni e di convocazione dell'Assemblea costituente. E fu una scelta di quest'ultima, poiché essa avrebbe ben potuto disattendere quella norma e deliberare un proprio regolamento, così come la nuova Camera dei deputati, adottando tacitamente il regolamento dell'Assemblea costituente, cioè quello delle Camere anteriori.

Per questo nel regolamento della Camera continuò ad esistere l'obbligo dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge. Si deve notare che da questa prescrizione è derivato che alla Camera la votazione finale dei progetti di legge è avvenuta sempre con la presenza dei deputati nel numero legale per deliberare, mentre al Senato, tale presenza è stata assicurata solo su specifica richiesta oppure quando sia stata richiesta una votazione qualificata. In entrambe le Camere poi lo scrutinio segreto, in presenza di più richieste era sempre prevalente sulle altre forme.

Questo regime di votazione è stato oggetto, come si diceva prima, di molte discussioni e polemiche ed è stato accusato, e probabilmente non del tutto a torto, di essere causa di lungaggini procedurali, di dare il destro ad imboscate al Governo da parte dei famosi franchi tiratori, da coloro cioè che, celandosi dietro il voto segreto, votavano in difformità da quanto era stato dichiarato dal proprio gruppo. Questi elementi portarono ad una battaglia politico parlamentare assai aspra e in taluni momenti anche drammatica, almeno alla Camera, nella quale i gruppi della maggioranza che voleva la riforma e quelli che vi si opponevano, tennero atteggiamenti politici di difficile comprensione per gli spettatori, come chi vi parla, sebbene vicini, esterni alla vicenda politica.

Si è giunti comunque ad una radicale riforma dei metodi di votazione, che ha, per così dire, rovesciato l'impostazione generale dei regolamenti delle due Camere sulle votazioni.

Alla Camera, dove il voto segreto per le votazioni finali nel procedimento legislativo era un obbligo è stato introdotto invece l'obbligo di votazione palese, cioè l'obbligo di votare con il procedimento elettronico e la registrazione dei nomi, nelle votazioni concernenti: la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate alla manovra finanziaria e per tutte le deliberazioni da cui derivino conseguenze finanziarie; per queste è dunque rovesciato l'ordine, è voto palese e non può che essere voto palese. Al Senato dove invece lo scrutinio segreto era eventuale, e si applicava lo scrutinio segreto alle votazioni finali solo a richiesta, ora esso è stato collegato a talune materie specificamente individuate, ciò che comporta una significativa differenza di prospettiva da cui potrà derivare anche il ricorso allo scrutinio segreto più frequente che non sia stato in passato.

Alla Camera la votazione segreta può essere richiesta limitatamente all'Assemblea, perché in commissione si vota sempre in modo palese, (tranne naturalmente nel caso in cui si debba votare su persone) solo per le votazioni 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, dei diritti della famiglia di cui agli articoli 29-30-31, secondo comma, e sui diritti della persona di cui al secondo comma dell'articolo 32 della Costituzione, nonché per le modifiche del regolamento, la istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta, le leggi ordinarie relative agli organi costituzionali, Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale e agli organi delle Regioni nonché alle leggi elettorali.

Al Senato le materie per la cui votazione può essere richiesto lo scrutinio segreto sono le stesse con alcune differenze: non vi è compresa la materia elettorale, né le leggi ordinarie relative agli organi costituzionali e delle Regioni, mentre vi è compresa anche la materia trattata dal 1° comma dell'art. 31 della Costituzione.

Da questo rapido esame si può arguire che le due Camere hanno usato in maniera differenziata, molto differenziata, il proprio potere regolamentare, anche in materia di procedimento legislativo, là dove già la Costituzione detta le norme procedurali più importanti.

Questo regime di votazioni pone però numerosi problemi per la

sua applicazione pratica, concreta. In entrambe le Camere è stabilito che la votazione finale dei progetti di legge deve avvenire a scrutinio palese. Lo scrutinio segreto è ammesso soltanto sulle questioni strettamente connesse alle materie di cui abbiamo parlato or ora, e qualora l'oggetto della votazione lo consenta, per applicare rigorosamente questo principio si può fare ricorso alla votazione per parti separate, sì da limitare la votazione segreta alla materia ricadente tra quelle ammesse alla votazione segreta.

Si è discusso ed è stato autorevolmente sostenuto in dottrina che questo regime del voto segreto sia limitato al solo procedimento legislativo, con esclusione di tutti gli altri procedimenti deliberativi. Tenuto conto che la previsione regolamentare rende assai esplicito l'obbligo del segreto nelle votazioni riguardanti persone, le quali in Assemblea o in commissione devono essere fatte per scrutinio segreto, e su questo non c'è il minimo dubbio, a mio parere questa normativa non è limitata al solo procedimento legislativo. Ciò per diversi motivi ed anzitutto uno di carattere testuale: è vero che il primo comma dell'art. 49 stabilisce che sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni che incidono sui principi e diritti di libertà, ma il termine «incidono» anche se rapportato al successivo accenno alle leggi ordinarie concernenti gli organi costituzionali dello Stato, non basta a concludere nel senso che l'applicazione del voto segreto sia limitata al procedimento legislativo.

Infatti nonostante il primo comma dell'art. 49 stabilisca in modo tassativo le materie per le quali è ammissibile lo scrutinio segreto e tra queste non compare la materia finanziaria, il comma 1-*bis* dello stesso articolo ribadisce che per la materia finanziaria non è applicabile lo scrutinio segreto, quindi il ricorso alla giustificazione di carattere testuale non è accettabile per escludere o per concludere che il voto segreto sia limitato soltanto al procedimento legislativo.

Il riferimento alle leggi ordinarie concernenti gli organi costituzionali e delle Regioni figura nella norma per escludere dalla applicazione del voto segreto le leggi costituzionali che li riguardano, perché non si è voluto che quelle leggi costituzionali, quelle che riguardano quella particolare materia, siano votate a scrutinio segreto e non si è voluto far sì che tutte le leggi costituzionali dovessero essere votate a scrutinio palese. Quell'accenno alle leggi costituzionali vi è stato dunque posto per escludere che le leggi costituzionali che riguardano gli organi dello Stato, Parlamento,

Governo, Regione, siano votate a scrutinio segreto, mentre le leggi ordinarie che riguardano quegli organi, possono essere votate a scrutinio segreto. È quindi la *ratio materiae* il criterio per fare ricorso scrutinio segreto.

Infatti è fuori di dubbio che, almeno in base alla prassi, la votazione sulle questioni pregiudiziali, di costituzionalità o di merito, e le questioni sospensive che siano sollevate in ordine a progetti di legge che riguardino le materie di cui al primo comma dell'articolo 49 del regolamento, se la relativa richiesta sia stata ritualmente avanzata, sono votate a scrutinio segreto.

Così si procedeva anche sotto il vigore della precedente normativa proprio perché quelle questioni, se presentate nel corso di un procedimento legislativo, influiscono sul procedimento: dalla approvazione delle questioni pregiudiziali consegue la reiezione del provvedimento e la sua cancellazione dall'ordine del giorno e l'arresto dal procedimento se venga approvata una questione sospensiva. È chiaro che queste votazioni non «incidono» direttamente sulle norme in discussione ma incidono su di esse analogamente al modo in cui vi incidono le deliberazioni sulle mozioni e sulle risoluzioni concernenti le materie che formano l'oggetto dei progetti di legge. Le mozioni e le risoluzioni dettano indirizzi e vincolano il Governo e le stesse Camere, a determinati comportamenti, che sono poi mirati ad incidere anche essi sulla formazione delle leggi. E quando queste vertano sulle materie elencate nell'articolo 49 del regolamento della Camera, è certamente ammissibile il ricorso allo scrutinio segreto anche per queste deliberazioni.

Se poi, in riferimento a questa osservazione, si pone mente al bene protetto dalla possibilità di fare ricorso allo scrutinio segreto, appare evidente la fondatezza dell'assunto che vi ho esposto. Posto che il regime generale delle votazioni è il voto palese si ritiene possibile questa deroga in quei casi, individuati dall'articolo 49 del regolamento, in cui sul vincolo di disciplina di gruppo debba prevalere il dovere di coscienza del singolo parlamentare, e quindi sia che si tratti di procedimenti legislativi oppure di atti di indirizzo. Il principio ispiratore della riforma, oltre il fine di ostacolare le imboscate, è quello di favorire il controllo politico diffuso, che è un cardine fondamentale del sistema democratico parlamentare, principio che può soffrire eccezione solo per i casi in cui liberare il singolo parlamentare dalla disciplina di partito sia più produttivo per il bene comune di quanto possa esserlo esporlo al rischio di

decidere in contrasto con la propria coscienza per non sfidare l'impopolarità.

Al Senato il regime è analogo con la differenza che abbiamo visto prima.

Le modalità di votazione, proprio in quanto sono volte, come abbiamo già accennato, a regolare la fase finale del provvedimento di formazione della volontà dell'Assemblea parlamentare, incidono profondamente — in questo caso si tratta di una diversa incidenza — sui rapporti tra le Camere e il Governo, il quale, in quanto è contitolare con il Parlamento della funzione di indirizzo politico e responsabile della sua attuazione, deve essere sempre in grado di conoscere la maggioranza su cui può contare. Che la votazione avvenga a scrutinio segreto o in modo palese, non è quindi indifferente. D'altro canto per conferire la fiducia e per revocarla, la Costituzione stabilisce la votazione per appello nominale.

In presenza della obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale delle leggi, come era fino al 1988, fu assai per tempo escogitata in sede parlamentare la questione di fiducia. La questione di fiducia trae origine nella prassi parlamentare statutaria fin dai primi anni del Parlamento subalpino (allora il nome che le si dava era questione di gabinetto) senza alcun appiglio testuale nello Statuto Albertino, il quale disegnava invece, come voi certamente sapete, un sistema di Stato costituzionale puro.

Il Governo era il Governo del Re, al Re rispondeva e non alle Camere, anche se si verificò assai presto che quando il Governo era battuto in una sua proposta molto importante o era chiaro che non aveva la fiducia della Camera elettiva, si dimettesse. In molti casi perciò il Governo giunse a porre la questione di fiducia su taluni punti che erano in discussione e soprattutto sulla approvazione di taluni disegni di legge che esso riteneva indispensabili per il proseguimento della sua azione di governo.

Anche nel periodo repubblicano la questione di fiducia è stata utilizzata, pur in presenza delle norme costituzionali che disciplinano il rapporto Parlamento-Governo e secondo le quali le Camere accordano e revocano la fiducia mediante mozione motivata, votata per appello nominale.

In dottrina è stato autorevolmente sostenuto, che la questione di fiducia se non è *contra* è almeno *praeter Constitutionem*. Ma se ciò può essere esatto, ed è senz'altro esatto dal punto di vista letterale, non lo è dal punto di vista concettuale e sistematico. Il

secondo comma dell'art. 94 della Costituzione riguarda la concessione della fiducia al Governo appena nominato dal Presidente della Repubblica, e la revoca in esso menzionata è quella ad iniziativa parlamentare, tanto è vero che l'ultimo comma pone anche taluni vincoli procedurali: la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera a cui è presentata, non può essere votata se non sono trascorsi tre giorni dalla data della sua presentazione. Si deve, però, tener presente la natura del rapporto di fiducia: sono le Camere che la concedono ed è il Governo che ne è investito, quindi i soggetti titolari del rapporto sono, da una parte le Camere e dall'altra il Governo. Questo, in base al suo ruolo nell'esercizio appunto della funzione di governo, che comprende anche la quota di indirizzo politico che ad esso spetta, può ad un certo punto ritenere di dover verificare se il rapporto di fiducia con una o entrambe le Camere esista ancora.

Può, cioè, ritenere che taluni atti posti in essere dalle Camere modifichino surrettiziamente la base programmatica su cui la fiducia si fonda e quindi voler verificare se tale base sia, oppure no, ancora valida. E questa oltre che sul piano giuridico è anche una giustificazione politica della questione di fiducia.

Il Governo, che pure ha accesso alle due Camere, in quanto organo distinto e diverso da esse è sfornito della facoltà di presentare mozioni, è dotato solo del potere di fare delle dichiarazioni, quindi è libero di rendere tutte le dichiarazioni politiche che ritenga opportuno, e le Camere possono, nell'ambito della loro autonomia regolamentare dare uno oppure un altro sbocco procedurale o tali dichiarazioni. Pertanto, qualora, il Governo dichiari che se una certa legge, o comunque un certo progetto di deliberazione, saranno approvati in un testo non conforme alla sua impostazione si dimetterà, non può essergli impedito né di fare la dichiarazione né di dare le dimissioni. Anzi, si deve notare che dopo una tale dichiarazione, di natura politica evidentemente, il Governo è politicamente obbligato ad un comportamento coerente.

Per questo motivo le Camere, in assenza di una esplicita norma costituzionale hanno ritenuto di dover dare un seguito procedimentale a siffatte dichiarazioni, e dapprincipio lo hanno fatto entrambe in via di prassi — come avviene ancora al Senato — e poi con apposita norma regolamentare alla Camera. Hanno esteso a tale dichiarazione le norme procedurali che la Costituzione pone

per le votazioni sulla fiducia, nella considerazione che la mozione iniziale mira a stabilire il rapporto di fiducia, la mozione motivata di sfiducia tende a rescinderlo e la questione di fiducia mira a verificare se il rapporto sussista ancora. Tutte queste votazioni incidono sul rapporto Parlamento-Governo e quindi devono avvenire tutte per appello nominale.

Alla questione di fiducia non è stato esteso il limite temporale dei tre giorni prima dei quali non può essere discussa la mozione di sfiducia, perché la questione ha carattere incidentale e quando essa sia stata posta il procedimento si ferma e l'Assemblea non può passare ad altro argomento finché non sia chiaro se il rapporto fiduciario sussista ancora. Si è però stabilito che essa, salvo un intervallo minore stabilito d'accordo tra tutti i gruppi, non può essere posta in votazione prima che siano trascorse ventiquattro ore dal momento in cui è stata posta. Questo per evitare colpi di mano e per far sì, dato il grande rilievo che la questione riveste, che tutti i gruppi abbiano il tempo necessario per stabilire l'atteggiamento da tenere al riguardo.

È vero che la questione di fiducia è stata spesso utilizzata dal Governo per forzare la mano alla sua maggioranza, per costringerla appunto con il voto per appello nominale, a votare in un certo modo, ma è anche vero che nel porre la questione di fiducia pone in gioco la sua sopravvivenza. In un regime di governi di coalizione, quali sono stati sempre i governi italiani, non è rischio che si possa correre alla leggera. Si tratta di situazioni di grande rilievo, che riguardano il Governo come organo costituzionale e ne investono la collegialità, tanto è vero che l'articolo 2, terzo comma, lettera a) della legge 23 agosto 1988, 400 richiede al riguardo una deliberazione del Consiglio dei ministri.

La questione di fiducia ha grande efficacia come strumento antiostuzionistico, perché dalla sua approvazione deriva la decadenza degli emendamenti che siano stati presentati al testo in esame.

Alla Camera in base alle norme dell'articolo 116 del regolamento essa ha perso molto della sua efficacia in questo senso e, nell'intento di rafforzare il Parlamento nei confronti del Governo, si è data la prevalenza al momento assembleare rispetto a quello dialettico Governo-Parlamento.

Infatti è stato stabilito che se la questione di fiducia viene posta sull'approvazione (o reiezione) di un emendamento non viene

mutato l'ordine delle votazioni e se tutti gli emendamenti non sono stati ancora illustrati i loro presentatori hanno diritto di farlo. Inoltre è stato stabilito che la questione di fiducia non può essere posta su un certo numero di argomenti. Ma per fare questo si è usato un espediente procedurale. Sarebbe stato più chiaro e anche più giusto stabilire con precisione su quali argomenti la questione di fiducia non potesse essere posta, invece che indicare gli argomenti secondo il metodo di votazione.

La questione di fiducia non può essere posta in tutti i casi in cui la votazione deve avvenire per prescrizione regolamentare per alzata di mano.

La votazione per alzata di mano è obbligatoria per tutte le questioni procedurali, e questo sembrerebbe addirittura pacifico, se non ci fossero tra queste i richiami per l'ordine dei lavori e per la formazione dell'ordine del giorno. Ritenere che questi rientrino in quanto tali nel concetto di *interna corporis acta* mi sembra per lo meno ardito, se non addirittura frutto di una impostazione per cui tutto ciò che in Parlamento proviene dal Governo è cattivo mentre è di per sé buono ciò che ha origine parlamentare. Mi pare infatti assai difficile ritenere che un richiamo per l'ordine dei lavori, e cioè che un certo argomento debba essere anteposto o posposto ad un altro, sia indifferente per il Governo così che esso non possa richiamare la sua maggioranza alla compattezza. Così come, nel caso in cui non sia stato predisposto il calendario per un certo periodo e si debba procedere alla formazione dell'ordine del giorno per la seduta successiva il Governo non avrebbe possibilità di intervenire se non attraverso la maggioranza?

La questione di fiducia non può essere posta su tutti gli argomenti per la cui votazione sia obbligatorio lo scrutinio segreto. Questo è obbligatorio anzitutto per le votazioni riguardanti persone, e ciò appare assolutamente pacifico. Ma l'espressione usata era così formulata per escludere che il Governo potesse porre la questione di fiducia sulla votazione finale dei progetti di legge, per cui era appunto obbligatorio lo scrutinio segreto. Immaginare che il Governo debba restare estraneo alla votazione finale di un progetto di legge è almeno ardito poiché non pare possibile, assimilarlo agli *interna corporis* dell'Assemblea. Un progetto di legge sia esso di iniziativa governativa oppure di iniziativa parlamentare, attua l'indirizzo politico sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia (nel caso della iniziativa parlamentare potrebbe invece

ostacolarlo), quindi il Governo deve avere, non solo voce come è per norma costituzionale espressa, ma anche la possibilità di richiamare la maggioranza alla osservanza di tale indirizzo ed alla sua compattezza.

È vero che il progetto di legge è stato esaminato e votato articolo per articolo e quindi il Governo avrebbe potuto esercitare questa sua facoltà sui singoli articoli, ma è anche vero che se non lo ha fatto possono essersi verificati episodi di ribaltamento occasionale della maggioranza (quelli che vengono di solito indicati come «colpi di minoranza») con la formazione di aggregazioni di maggioranza eterogenee e congiunturali, per cui il testo finale potrebbe essere diverso, non solo da quello che il Governo si aspetta, ma soprattutto in contrasto con la piattaforma programmatica sulla quale il Governo ha ottenuto la fiducia. Perciò, pare a chi vi parla, che soprattutto ora, a seguito della profonda modifica dei sistemi di votazione che ha fatto venire meno l'obbligo dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge, sia caduto il divieto espresso per il Governo di porre in quel caso la questione di fiducia e quindi anche questo caso debba rientrare tra quelli per i quali la questione di fiducia è ammessa.

La riforma dei metodi di votazione ha determinato altri riflessi sulle norme dell'articolo 116, e precisamente quella del secondo comma, che riguarda i progetti di legge formati da un solo articolo. Se il Governo pone la questione di fiducia si hanno due votazioni, la prima, per appello nominale, sulla questione di fiducia, e cioè sulla approvazione del testo dell'articolo unico dal quale il progetto di legge è formato, e se questa dà esito positivo, la votazione finale del progetto di legge, e cioè sullo stesso articolo.

In passato la norma riportava al riguardo anche la prescrizione — allora in vigore — «a scrutinio segreto», ma a seguito della riforma dei metodi di votazione, la Giunta per il regolamento nella sua riunione dell'8 febbraio 1989 ritenne, e ciò fu poi confermato dall'Assemblea il 28 febbraio 1990, che l'accenno allo scrutinio segreto dovesse ritenersi abolito come diretta conseguenza della modifica dell'articolo 49 del regolamento.

Ne deriva pertanto che la votazione finale anche in questi casi ricade nella norma generale della votazione finale dei progetti di legge. Pertanto si procederà con la votazione nominale, in linea generale.

Si è resa ancor più evidente la contraddizione, che esisteva già

quando per la seconda votazione era obbligatorio lo scrutinio segreto, per l'obbligo di una doppia votazione sempre — almeno in linea generale — in modo nominale.

La contraddizione esiste però indipendentemente dal metodo di votazione: infatti la questione di fiducia, quando sia stata posta sull'approvazione del testo dell'articolo unico di un progetto di legge, una volta che abbia ottenuto la maggioranza dei voti ha prodotto non solo l'affetto di confermare la fiducia al Governo ma ha anche approvato l'articolo in questione. Infatti l'articolo non è più modificabile e, poiché esso costituisce anche il testo dell'intero progetto di legge, se si sottopone a votazione finale il progetto di legge si realizza la violazione del principio, *ne bis in idem*, che è una situazione procedimentale che deve essere sempre evitata perché non vi sia ambiguità sull'essenza della volontà dell'Assemblea.

Se ci si domanda perché il Governo ha posto la questione di fiducia, la risposta, al di là delle motivazioni politiche contingenti sul timore della tenuta della maggioranza o altro, può essere soltanto una: il Governo vuole avere l'approvazione di quel progetto di legge in quello specifico testo. Quando tale approvazione è intervenuta — ciò che deriva dall'approvazione della questione di fiducia — il testo dell'intero progetto di legge è consolidato e quindi sottoponendolo ad una seconda votazione si crea una situazione in cui la pronuncia dell'Assemblea può essere smentita da una immediata successiva pronuncia negativa, facendo cadere un testo che, invece, era stato già approvato, stravolgendo così uno dei cardini della procedura parlamentare, che attiene alla certezza delle deliberazioni: la preclusione.

L'argomento che la prima votazione riguardava il rapporto di fiducia e la seconda il merito del provvedimento appare specioso in quanto la questione di fiducia viene posta proprio per ottenere l'approvazione o la reiezione di quel particolare progetto di legge, per cui il merito dal provvedimento non è in alcun modo scindibile dalla questione, anzi il merito costituisce proprio il contenuto essenziale della questione di fiducia.

Con questo espediente procedurale di porre due volte in votazione l'articolo unico da cui il progetto di legge è costituito, si può vanificare un altro precetto costituzionale, il quinto comma dell'art. 94, che esclude per il Governo l'obbligo di dimissioni quando venga respinta una sua proposta. Non è pensabile infatti che il Governo possa restare al suo posto dopo che sia stato respinto — a scrutinio

segreto — l'articolo unico di un progetto di legge sulla cui approvazione ha posto la questione di fiducia.

Questo è del resto, avvenuto, quando la seconda votazione era segreta per obbligo regolamentare: il II Governo Cossiga si dovette dimettere perchè fu respinto a scrutinio segreto il disegno di legge — articolo unico — di conversione di un decreto-legge sulla cui approvazione aveva posto la questione di fiducia, votata poco prima in senso favorevole. Un episodio analogo, anche se non in tutto simile avvenne per il II Governo Craxi: il disegno di legge constava di due articoli, e quindi la votazione segreta si sarebbe dovuta tenere comunque. Ma anche questo episodio serve a chiarire il rapporto che esiste tra questione di fiducia e merito del provvedimento, soprattutto in materia di decreti-legge.

Dopo la riforma dei modi di votazione, sempre in riferimento al rapporto voto segreto — questione di fiducia sono state sollevate obiezioni sulla ammissibilità della questione di fiducia per le materie per le quali è possibile richiedere lo scrutinio segreto, soprattutto se la richiesta sia stata avanzata. L'argomento poggia su un presupposto concettuale di non poco conto ma non convincente. Poiché è stata completamente rovesciata la logica delle votazioni, la regola generale è divenuta ormai la votazione palese — l'obbligo di scrutinio segreto è rimasto solo per le votazioni concernenti persone — e lo scrutinio segreto è divenuto strumento di garanzia della libera determinazione dei parlamentari sulle materie individuate dei regolamenti, non è possibile modificare, attraverso la questione di fiducia, il metodo di votazione da segreto in palese, una volta che lo strumento di garanzia sia stato azionato.

Si deve osservare al riguardo, intanto, che titolare della facoltà di porre la questione di fiducia è il Governo, e non in quanto glielo riconosce la norma regolamentare della Camera (art. 116) quanto per il fatto che esso è l'organo costituzionale, insieme con le Camere, titolare del rapporto di fiducia Parlamento-Governo. Il Governo deve avere la fiducia delle Camere, che la accordano e la revocano con mozione motivata. Nel caso della concessione i motivi non possono che coincidere con il programma che il Governo espone alle Camere. In quanto la Costituzione gli dà accesso alle Camere e diritto di interloquire, proprio sulla base del rapporto fiduciario e dei motivi sui quali esso in concreto si fonda il Governo ha diritto, come abbiamo accennato prima, costituzionalmente garantito, di fare le dichiarazioni politiche che ritiene di

dover fare, compresa quindi la volontà di connettere la propria esistenza ad un certo comportamento parlamentare, che può essere di approvare o respingere un certo punto in votazione.

Le Camere, non possono impedirgli una tale dichiarazione come non possono impedirgli di rassegnare le dimissioni se la sua richiesta venga disattesa. Semmai, attraverso la normazione regolamentare, o di prassi, possono escludere che a tale dichiarazione siano annessi certi effetti procedurali. Possono infatti, escludere che si voti per appello nominale, ma non possono evitarne gli effetti politici. Tale esclusione peraltro urterebbe contro il dettato costituzionale che prescrive l'appello nominale e l'intervallo di tempo quando sia in gioco il rapporto di fiducia.

Pertanto, addirittura in assenza di una norma regolamentare siffatta — che escluda cioè gli effetti procedimentali della posizione della questione di fiducia — non si può sostenere che il Governo non può porla per le materie per cui può essere richiesto lo scrutinio segreto. La norma del quarto comma dell'art. 116 del regolamento era studiata proprio per escluderla attraverso la forma obbligatoria dello scrutinio segreto. Ora lo scrutinio segreto è solo facoltativo, l'obbligo è stato sostituito dalla richiesta, quindi non si può far discendere il divieto (*rectius*: il seguito procedurale) di porre la questione di fiducia dall'esercizio di una facoltà riconosciuta ad una assai piccola parte di membri dell'Assemblea. Inoltre si deve notare che ci si trova dinanzi, appunto, ad una facoltà, che può essere o non essere esercitata, e qualora sia stata esercitata può esser anche ritirata fino al momento in cui il Presidente indice la votazione.

Considerato quindi questo regime non si può concludere che la nuova norma regolamentare sul voto segreto sia tale da istituire una riserva ancor può stringente che per il passato su quelle particolari materie. Infatti se così fosse stato il voto segreto per quelle particolari materie sarebbe stato obbligatoriamente segreto, e non soltanto facoltativo.

Un altro dei casi discendente dalla modifica del metodo di votazione, sempre in rapporto alla questione di fiducia è quello relativo alla deliberazione, prevista del terzo comma dell'art. 96-*bis* del regolamento delle Camere.

Si tratta della deliberazione sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'adozione dei decreti-legge, la quale

doveva avvenire obbligatoriamente a scrutinio segreto, quindi essa ricadeva nel divieto di porre la questione di fiducia.

L'obbligo dello scrutinio segreto è venuto meno e per tale deliberazione, in base alla riforma dell'art. 49 ed al coordinamento effettuato dalla Giunta per il regolamento, confermato dall'Assemblea, è rimasto impregiudicato il metodo di votazione fermo restando soltanto che esso deve consentire di constatare la presenza del numero legale, e questo esclude che possa avvenire per alzata di mano o con procedimento elettronico senza registrazione dei nomi.

Da ciò consegue che la forma di tale votazione è legata alla materia oggetto del decreto-legge, e pertanto se essa rientra tra quelle per cui è consentito richiederlo, la votazione avverrà a scrutinio segreto, altrimenti il voto sarà palese. Poiché, però, è venuto meno l'obbligo dello scrutinio segreto è venuto meno anche il divieto di porre la questione di fiducia. Si deve poi tener conto del fatto che in base al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione il Governo adotta i decreti-legge «sotto la sua responsabilità», perciò, in mancanza di una norma che esplicitamente lo escluda il Governo deve poter almeno verificare se, dopo l'adozione di quel provvedimento, il rapporto di fiducia sussista ancora. Sembra pertanto che non si possa escludere che il Governo richiami alla sua compattezza la propria maggioranza, per la presa in considerazione ai fini della conversione in legge di un proprio provvedimento. Non si tratta di difendere ad oltranza la posizione del Governo nel Parlamento bensì di prendere atto della necessità di connettere gli effetti procedurali della fiducia alla dichiarazione politica, che il Governo è sempre abilitato a rendere, che esso ritiene indispensabile per la propria sopravvivenza l'adozione di una certa deliberazione.

Questa che espongo non è una posizione pregiudizialmente favorevole al Governo ma piuttosto volta a favorire la dialettica maggioranza-opposizione, Governo-Parlamento, all'interno delle Assemblee parlamentari; una situazione cioè in cui il Parlamento legiferi e controlli il Governo. Il decreto-legge, che si inserisce all'interno di questo rapporto deve essere riportato alla sua origine Costituzionale, ed alla sua natura di «provvedimento» e non già di *corpus* legislativo, in modo che possa esserne stabilita l'assoluta inemendabilità e sia possibile, senza danno per la comunità, negare

la conversione in legge e regolare agevolmente con legge i rapporti giuridici investiti dal provvedimento decaduto.

Devo però osservare che al fine di un corretto uso del decreto-legge è necessario che le Camere siano in grado di legiferare tempestivamente senza richiedere esse stesse, come purtroppo è spesso accaduto, che il Governo emani decreti-legge.

La profonda riforma dei metodi di votazione introdotta nel 1988 è ancora troppo recente perché si possano trarre conclusioni sulla sua effettiva incidenza sul costume parlamentare, ma pare tuttavia di poter asserire che anche l'obbligo di votare in modo palese non ha eliminato le manifestazioni di dissenso, ciò che, d'altronde, costituisce l'essenza stessa del parlamentarismo.

Il divieto di mandato imperativo è l'asse portante del moderno sistema democratico parlamentare in modo che ciascun rappresentante del popolo eletto proprio per l'esercizio della sovranità — che appartiene al popolo — dia il proprio voto in base alla propria libera determinazione. Tuttavia, poiché un altro elemento essenziale della democrazia rappresentativa è il controllo politico diffuso occorre anche che gli elettori possano giudicare il comportamento dei loro rappresentanti, ciò che è reso possibile proprio dal voto palese. Un ruolo assai rilevante è svolto però dai mezzi di informazione, i quali dovrebbero fare interamente il loro dovere, ed informare il pubblico su ciò che effettivamente avviene in Parlamento, e non limitarsi invece agli aspetti di «colore». Un altro dei mezzi del controllo politico diffuso dovrebbero essere i partiti, se essi svolgessero effettivamente i compiti che loro spettano. Se infatti la vita interna dei partiti fosse regolata effettivamente con metodo democratico, come prescritto dalla Costituzione, se vi fosse una effettiva partecipazione degli iscritti, ed in un certo senso anche dei cittadini, alle decisioni dei partiti, si avrebbe veramente la democrazia. Non si può dire che il nostro non sia un paese democratico poiché gli spazi delle libertà individuali sono forse i più ampi del mondo occidentale, però vi sono taluni impacci ad un maggiore approfondimento della democrazia in tutte le manifestazioni della vita associata.

Il Parlamento è il perno del sistema ma non è l'intero sistema, e perciò il precetto costituzionale che riconosce la sovranità del popolo deve essere attuato interamente. Il popolo deve essere posto nella condizione di esercitare la sovranità *ex informata conscientia* attraverso i modi previsti dalla Costituzione: elezione di

retta di tutti i collegi politici, non solo le Camere, ma anche i Consigli regionali, provinciali, comunali. Il voto segreto all'interno di tali collegi non contrasta di per sé all'affermazione della democrazia, ma un suo uso distorto può causare il cattivo funzionamento del sistema ed ostacolare il controllo politico diffuso.

Febbraio 1992.