

## LE MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL NUOVO REGIME DEL VOTO SEGRETO ANCHE IN RAPPORTO ALLA QUESTIONE DI FIDUCIA

di Silvio TRAVERSA (\*)

1. Come anticipava il prof. Barile — che ancora una volta ringrazio per questo invito ad essere qui tra voi questa sera e soprattutto per la sua presenza — vi parlerò del processo di revisione del regolamento del 1971, con particolare riferimento alla cosiddetta soppressione del voto segreto; cosiddetta, perché vedremo che non si è trattato di una vera e propria soppressione, ma di una diversa disciplina delle modalità di ricorso a questo tipo di votazione e, in modo particolare, dei riflessi e delle implicazioni che la nuova disciplina del voto segreto ha sulle votazioni fiduciarie, cioè sui profili procedurali connessi alla questione di fiducia.

Non vi parlerò di tutte le modifiche regolamentari apportate al nuovo regolamento del febbraio 1971 alle quali si è dato avvio dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore, ma vi parlerò soltanto di alcune linee di tendenza di questo processo di revisione che è tuttora in corso anche se nei giorni scorsi, come avrete appreso dalla stampa, se ne è completata una fase molto importante e significativa: il varo della normativa sul contingentamento dei tempi, come l'istituto viene definito con formula sintetica. Si tratta di un tema che era già stato impostato nella precedente legislatura e che poi, per una serie di difficoltà politiche, era stato rinviato.

Dicevo che questo processo di revisione regolamentare inizia circa dieci anni dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento del 1971, il quale innovava profondamente tanto nella struttura, quanto in talune modalità procedurali della organizzazione

---

(\*) Segretario generale aggiunto della Camera dei deputati.

delle funzioni delle Camere. Tenete presente che il varo di questo nuovo regolamento costituì un evento storico, in quanto la Camera non si dava un nuovo regolamento, che presentasse carattere di novità e di organicità, dal lontano 1900. Come tutte le riforme regolamentari significative, anche il nuovo regolamento del 1900 trovava un forte aggancio nei fatti politici e, segnatamente, nella crisi di fine secolo e nell'ostruzionismo parlamentare che si verificò contro i decreti emanati dal governo Pelloux e che indusse la Camera a dotarsi di nuovi strumenti regolamentari per assolvere le proprie funzioni.

Naturalmente qualche eccezione si era verificata in questo lungo periodo ma era stata scarsamente significativa; le eccezioni furono rappresentate nel 1939, dalla Camera dei fasci e delle corporazioni e, nel 1945-46, dalla Consulta nazionale. Si trattava, in entrambi i casi, di Camere non elettive, all'esercizio delle cui peculiari funzioni si provvede con normative *ad hoc* e, cioè, con regolamenti specifici.

Questo fenomeno della mancata predisposizione di un nuovo regolamento avveniva nonostante i grossi fatti storico-politici che si erano verificati nel nostro Paese. Ve ne segnalerò solo due per comprendere la rilevanza del fenomeno: da un lato, l'avvento e la caduta del fascismo, dall'altro, il mutamento della forma istituzionale a seguito del referendum, con la nascita della Repubblica e l'approvazione della nuova Costituzione. Ciò nonostante, ripeto, fino al 1971 la Camera non si diede un nuovo regolamento organico. Certo, non è che l'attività della Camera repubblicana fu governata soltanto con il vecchio regolamento; si ripristinarono, sostanzialmente, le norme del regolamento del 1900, aggiornato con tutte le modifiche ed integrazioni apportate fino al 1922 (prima, cioè, dell'avvento del fascismo), e nel corso della prima legislatura esso fu integrato con una serie di novelle, naturalmente parziali, con le quali quel regolamento fu adattato alle nuove esigenze di funzionamento della Camera alla stregua della Costituzione, soprattutto al nuovo sistema di procedimento legislativo attraverso le commissioni.

2. Il regolamento del 1971 si divide in tre parti: la prima, sull'organizzazione ed il funzionamento della Camera, che grosso modo non dà luogo a variazioni molto significative se non per un profilo, quello della programmazione dei lavori; la seconda parte,

si riferisce al procedimento legislativo e si adatta, quindi, alle nuove esigenze e alle nuove procedure costituzionalmente previste; e, infine, la terza parte, che è quella che si rinnova più profondamente rispetto al passato, ed è relativa alle procedure di indirizzo, controllo e informazione. Questo regolamento del 1971 si ispirava ed accentuava il cosiddetto ruolo centrale del Parlamento nel senso che si muoveva nell'ottica dell'ampliamento delle competenze e delle funzioni tipiche e non del Parlamento, riducendo gli spazi della tradizione liberale, individualistica, del precedente regolamento; evidenziava lo speciale ruolo del gruppo parlamentare, cui venivano attribuiti compiti e poteri che non erano sempre strettamente commisurati alla forza politica ed alla rappresentatività del gruppo stesso, con l'emergere di criteri parificatori tra i gruppi e tendenze verso forme unanimistiche ed assembleari.

Le innovazioni più significative ve le ho già indicate, soprattutto quella della programmazione dei lavori. Venivano individuate, inoltre, nuove procedure: pensate a tutto il settore dell'ordinamento regionale che, introdotto nella Costituzione e realizzato proprio in quegli anni, non trovava alcun riscontro nelle precedenti norme regolamentari e fu quindi disciplinato, per i profili di competenza parlamentare, nel nuovo regolamento. Si introducevano anche istituti molto particolari, come quello del seguito delle sentenze della Corte costituzionale e, inoltre, si prevedevano, nel quadro della nuova tendenza ad una maggiore apertura del Parlamento verso le realtà esterne, specifiche norme per la disciplina di collegamenti con organismi comunitari ed internazionali, con il CNEL, con la Corte dei conti etc. e, soprattutto, si disciplinava per la prima volta la questione di fiducia, argomento sul quale ritorneremo. Il nuovo regolamento sviluppava altresì il tema delle indagini conoscitive, che prima si era andato affermando solo in linea di prassi, con interpretazione evolutiva del vecchio articolo 38 del regolamento della Camera, e prevedeva, inoltre, una serie di procedure di indirizzo e di controllo. In particolare l'istituto della risoluzione veniva riscoperto e gli si davano contenuti più significativi, nel senso che veniva qualificato sia come strumento che consentiva l'introduzione del dibattito in commissione (la c.d. risoluzione autonoma), sia come mezzo per concludere i dibattiti in Assemblea, su comunicazioni del governo o su mozioni (la c.d. risoluzione conclusiva).

Anche alla luce di queste sommarie indicazioni può trovare

conferma quel rilievo, da più parti avanzato, secondo cui questo tipo di regolamento offusca o comunque rende meno netti i ruoli, per l'innanzi certamente più evidenti, della maggioranza e dell'opposizione. Già l'aver rilevato una sorta di tendenza assemblearistica in questo regolamento sta di per sé a significare che questi ruoli andavano confondendosi: si manifestava, cioè, la disponibilità a non considerare i ruoli della maggioranza e dell'opposizione come precostituiti sulla base del rapporto fiduciario con il governo, ma tale rapporto si andava adattando e componendo nel confronto e nel dialogo proprio della dialettica parlamentare. Ciò, a mio avviso, anche sotto l'influenza del nuovo modello di assemblea elettiva che si andava sviluppando, quella delle Regioni ad autonomia ordinaria, ove i consigli regionali avevano, anche strutturalmente, caratteristiche di tipo assembleare, naturalmente scelte e volute in quanto il rapporto consiglio/ giunta era costruito in modo diverso dal rapporto Parlamento/governo nazionale (mancava comunque la possibilità di interposizione del capo dello Stato, atteso che in sede regionale vi è identificazione tra presidente della Regione e della Giunta): il primo si sarebbe potuto definire, con formula sintetica, Comitato esecutivo della maggioranza consiliare, diversamente dal secondo, prevalentemente qualificabile quale Comitato direttivo della maggioranza parlamentare.

Richiamavo la vostra attenzione, all'inizio, su questo fenomeno di un certo collegamento fra riforme regolamentari (con un nesso a volte anche molto stretto) ed evoluzione della politica nel nostro Paese. Se volessimo definire in qualche modo il regolamento del '71 nella sua prima versione, potremmo certamente dire che esso in qualche modo è prodromico della fase politica del compromesso storico. Anticipa una serie di soluzioni che troveranno più organico collegamento in quello che poi sul fronte delle formule politiche, verrà qualificato come compromesso storico e, cioè, l'incontro tra forze cattoliche e forze della sinistra e, particolarmente, tra Democrazia cristiana e Partito comunista.

3. La revisione regolamentare inizia circa 10 anni dopo il varo del nuovo regolamento e direi che inizia, al di là dei nessi politici che ognuno può ricollegarvi, al termine della stagione della solidarietà nazionale e dopo che si è consolidata la presenza in Parlamento di forze politiche che seguono moduli comportamentali diversi, nel far politica in Parlamento, rispetto a quelli fino ad

allora prevalentemente adottati da altri gruppi di minoranza. Direi che una forte accentuazione nel senso di una modifica profonda del regolamento del '71 — che pure era un'esigenza da molti avvertita — è stata data dalla presenza in Parlamento, nell'ottava legislatura, di un gruppo radicale numericamente consistente e ben organizzato che contestava in radice taluni moduli procedimentali contenuti nei regolamenti. Questo dato certamente ha influito negli orientamenti delle maggiori forze politiche, perché il ricorso in modo sistematico a forme ostruzionistiche faceva temere per la stessa sopravvivenza di quel regime parlamentare ove le Camere (e soprattutto quella dei deputati) apparivano istituzioni incapaci di funzionare, perché impossibilitate ad assumere, nei tempi richiesti dalle circostanze, le decisioni necessarie. Veniva posto cioè in termini ultimativi il discorso di un Parlamento moderno che deve decidere in tempi adeguati. Questo processo di revisione è iniziato allora e non è casuale che abbia preso le mosse proprio dalla riduzione dei tempi di intervento nei dibattiti (la modificazione dell'art. 39 del regolamento della Camera); si è andato successivamente evolvendo fino ai nostri giorni, con una serie di modificazioni profonde ed è ancora in corso. Si trattava, al di là di singole e pure necessarie misure, di superare una mentalità, quella che sottostava ai regolamenti del 1971, che aveva dato luogo fin dall'adozione di quel regolamento ad una grande messe di consensi ma anche a critiche significative che indussero fin da allora a far promettere la revisione di taluni istituti più discussi dopo un congruo periodo di sperimentazione. I dubbi sulla idoneità del regolamento del '71 a rispondere alle esigenze era dunque presente agli stessi riformatori ma, naturalmente, in quella fase, proprio per i collegamenti che sempre si pongono tra norme parlamentari e realtà politica, si ritenne che quella fosse la migliore soluzione possibile e che equilibri diversi si sarebbero potuti raggiungere soltanto dopo una congrua sperimentazione, dopo cioè che i fatti avessero dimostrato in modo incontrovertibile la assoluta inidoneità di quelle norme che pure qualcuno aveva preconizzato.

Talune previsioni ed ipotesi operate con il regolamento del '71 si sono rivelate, alla realtà dei fatti, completamente irrealizzabili: parlo, in particolare, della programmazione all'unanimità. Questa scelta, come prima vi anticipavo, era figlia di una tendenza a parificare i gruppi al di là della loro forza numerica, del loro ruolo e della loro capacità di rappresentanza, sia in Parlamento, sia nel

Paese. La Camera andò avanti per molti anni con un istituto, quello della programmazione dei lavori, che era stato ritenuto estremamente significativo, anche sotto il profilo della razionalizzazione dei lavori parlamentari, ma senza che questo abbia mai funzionato per oltre un decennio, applicando invece, in via di fatto, la regola della fissazione quotidiana dell'ordine del giorno che, secondo la norma, rappresentava l'ipotesi eccezionale. E proprio una delle riforme più rilevanti, introdotta fra il 1981 e il 1983, nell'istituto della programmazione è stata quella di rivederne i meccanismi di determinazione, abolendo il principio che la programmazione potesse effettuarsi esclusivamente ad unanimità. Quest'ultima, in un Paese come il nostro, caratterizzato dalla presenza di gruppi politici parlamentari molto frastagliati e diversificati tra loro, diventava quasi utopica e estremamente difficile da realizzare. Cosicché si è oggi prevista una programmazione a maggioranza, ancorché sempre basata su di un ampio consenso. Laddove questo non si riesca ad ottenere non bisogna comunque far perdere all'istituto la sua capacità di disciplinare i lavori; si tratterà, in questo caso, di adattarlo alle circostanze. Di fronte, dunque, a possibili difficoltà si procederà sempre con il metodo della programmazione, sia pure a maggioranza, deliberata dall'assemblea attraverso il filtro presidenziale che media tra le richieste della maggioranza parlamentare e dei gruppi di opposizione, in modo che le misure proposte risultino bilanciate e politicamente equilibrate. Questo per darvi un esempio significativo di talune modificazioni approvate al regolamento del 1971.

4. Quest'oggi vorrei soffermarmi, più a fondo, su una modifica specifica, quella della disciplina del voto segreto. Di questo argomento si è fatto un gran parlare negli ultimi anni. Il discorso del voto segreto veniva riproposto sotto un triplice profilo. Da un lato si poneva il problema della obbligatorietà o meno dello scrutinio segreto nel voto finale o complessivo della legge. Dall'altro si parlava di prevalenza o meno dello scrutinio segreto nel concorso con altri tipi di votazioni. Infine il terzo profilo che veniva preso in considerazione era quello del *quorum* per richiedere lo scrutinio segreto. Evidentemente questi tre profili erano in grado di condizionarsi reciprocamente e quindi di dare un diverso contenuto effettivo a questo tipo di votazione. In effetti il discorso sul voto segreto si è posto anche in termini più generali. Si sosteneva, cioè,

da un lato che lo scrutinio segreto tende a garantire maggiore libertà ai singoli deputati contro le pressioni dei gruppi d'interesse organizzato, garantisce l'indipendenza del parlamentare nei confronti del partito politico, del gruppo e degli stessi elettori, tenendo altresì conto che il nostro ordinamento è caratterizzato dal divieto di mandato imperativo, come espressamente precisato dall'articolo 67 della Costituzione.

A favore, viceversa, dello scrutinio palese, si adducevano ragioni di ordine etico-morale perché lo scrutinio palese implica chiara assunzione di responsabilità nei confronti anche del corpo elettorale e del popolo sovrano al quale, nel nostro ordinamento, appartiene la sovranità che è poi esercitata nelle forme previste dalla Costituzione. Oltretutto il voto palese avrebbe avuto anche dalla sua parte il soddisfacimento di una esigenza non secondaria in un sistema politico-parlamentare come il nostro, quella della stabilità della maggioranza. È mio convincimento, peraltro, aldilà di queste o di quelle ragioni astratte, che la Costituzione italiana non privilegi né l'uno né l'altro tipo di voto. Entrambe le modalità di votazione, come ha avuto modo di sottolineare anche la Corte costituzionale, sono compatibili, né vige da noi la norma presente nello Statuto albertino all'art. 63 che affermava che lo «isquittinio segreto» (secondo l'espressione ottocentesca) «... sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge e per ciò che concerne al personale». La Costituzione non ha una norma corrispondente; anzi, in sede di Assemblea costituente, nel 1947, ci fu la reiezione a scrutinio segreto di un emendamento che tendeva a ripristinare il testo originario della commissione dei «75» che voleva costituzionalizzare il principio del voto segreto obbligatorio per la votazione finale. L'approvazione di tale emendamento, anch'esso adottato a scrutinio segreto, come del resto l'intero testo della Costituzione, sta a significare che il costituente non ha voluto dare valore costituzionale a questo principio, la cui disciplina ha rimesso all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera. Quindi, anche per tale via, abbiamo un ulteriore riscontro dell'indifferenza, sotto il profilo costituzionale, del ricorso ad un tipo di voto anziché ad un altro. Questo contribuisce anche a smontare una serie di argomentazioni che da molti sono state addotte, per ragioni prevalentemente politiche, a sostegno dell'una o dell'altra tesi.

In Assemblea costituente, nell'aprile del '47, fu richiesto il voto a scrutinio segreto su un emendamento soppressivo della parola

«indissolubile» all'articolo relativo al matrimonio. La soppressione di questa espressione fu adottata, essendone stata avanzata richiesta, proprio a scrutinio segreto. Si ripose, allora, il problema di questa modalità di voto sotto il profilo del concorso con altre richieste di votazione. Ci fu, in quell'occasione, uno scontro anche piuttosto acceso in Assemblea costituente. Quello dello scrutinio segreto era, infatti, un istituto in disuso; erano oltre sessantacinque anni che non si applicava alla Camera la disposizione secondo la quale nel concorso dello scrutinio segreto con altre richieste, era il primo a prevalere. Quello fu uno dei primi casi che diede luogo a un dibattito fortemente contrastato con notevoli incertezze da parte degli uffici e della stessa presidenza dell'Assemblea.

Vorrei aggiungere che soltanto il regolamento della Camera, all'art. 93, prevedeva l'obbligo dello scrutinio segreto per il voto finale sui progetti di legge. Nel regolamento del Senato esisteva bensì il principio (proprio per quelle considerazioni di ordine generale che poc'anzi avanzavo in ordine all'esigenza di tutela della libertà del parlamentare) della prevalenza del voto segreto su altri tipi di votazione che venissero richiesti, ma non già la norma specifica che obbligasse a votare a scrutinio segreto il disegno di legge nel suo complesso. Si tratta di una tradizione tipica della Camera dei deputati che proveniva sia dallo Statuto albertino, sia dai regolamenti allora vigenti, sia dalla stessa applicazione fattane in Assemblea costituente, inclusa l'approvazione finale della stessa carta costituzionale. Quindi una problematica più significativa sull'uso del voto segreto si poneva più alla Camera che non al Senato. Certo, siccome pure al Senato esisteva la norma sulla prevalenza (ed è per questo che vi ho indicato questo profilo come uno dei tre capaci di incidere sul concreto articolarsi di questo tipo di voto) del voto segreto quando vi fosse il prescritto *quorum* di senatori che lo richiedesse, è chiaro che a tal punto il ricorso al voto segreto diveniva obbligatorio anche al Senato. La mancata previsione di un obbligo regolamentare poneva, peraltro, in diversa posizione l'una e l'altra Camera, sotto questo profilo.

Il 13 ottobre del 1988 è stata modificata la norma dell'art. 49 del regolamento della Camera concernente il voto segreto. Tra l'altro tale modificazione è stata approvata a scrutinio segreto e soltanto con sei voti di maggioranza: questo per sottolineare quanto fosse dibattuto e discusso tale problema.

Che cosa ha previsto la nuova disciplina sul voto segreto?



Anzitutto ha soppresso la obbligatorietà del voto segreto per il voto finale dei progetti di legge pur essendo rimasta — naturalmente si colloca in modo diverso, come vedremo — la prevalenza del voto segreto quando vi sia la concomitante richiesta di fare ricorso a diversi tipi di votazione. L'art. 49 ha modificato profondamente il regime prima esistente. La nuova disciplina, infatti, afferma il contrario principio secondo cui «Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese». Mantiene il voto segreto in forma obbligatoria soltanto per le votazioni riguardanti le persone, prevedendo inoltre una serie di altri casi nei quali è possibile richiedere, su oggetti specificamente indicati, lo scrutinio segreto da parte del prescritto *quorum* che, tra l'altro, viene elevato a 30 deputati. L'art. 49 recita: «Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'art. 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli artt. 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli artt. 29, 30 e 31, comma 2, e sui diritti della persona umana, di cui all'art. 32, comma 2, della Costituzione». Su questi oggetti, quindi, quando ne sia fatta richiesta, è possibile votare a scrutinio segreto. E aggiunge: «Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al regolamento, sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, presidente della Repubblica, governo, Corte costituzionale) e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali».

Dopo una ampia e vivace discussione nel Parlamento e nel Paese si è andati ad una forma di mediazione tra i sostenitori della tesi del voto palese sempre e coloro che, invece, volevano che fosse comunque sempre ammissibile il ricorso al voto segreto. La mediazione è consistita nell'individuare ipotesi determinate in cui è possibile richiedere da parte del prescritto *quorum* di deputati lo scrutinio segreto. Naturalmente come tutti i compromessi e le mediazioni, al di là della sua apparente, facile leggibilità, la norma pone una serie di grossi problemi e di dubbi che già si sono manifestati ed è prevedibile che ulteriormente si manifesteranno nel corso delle discussioni parlamentari.

Volevo completare il discorso sulla modifica dell'art. 49 nel senso di sottolineare che essa esclude l'utilizzazione dello scrutinio

segreto per deliberazioni che abbiano conseguenze finanziarie e per tutte le deliberazioni che comunque si effettuino in commissione.

La votazione finale palese deve essere fatta mediante il procedimento elettronico con registrazione dei voti, diversamente da quanto non si verifichi al Senato ove è possibile che il voto finale palese sia fatto per alzata di mano. Il regolamento della Camera ha invece preteso, conformemente alla sua tradizione, che l'approvazione finale delle leggi avvenisse con la registrazione dei votanti e questo per garantire il concreto rispetto dell'art. 64 della Costituzione, secondo il quale le deliberazioni delle Camere devono essere adottate a maggioranza, con la presenza della metà più uno dei loro componenti.

5. Vi dicevo che l'art. 49, al di là delle formule usate, può dar luogo ad una serie di problemi. Io mi limito a sottolinearne qualcuno anche come possibile oggetto di riflessione e di ulteriore studio ed approfondimento. Anzitutto è la stessa dizione letterale della norma che ammette che vi possano essere oggetti composti con ciò implicitamente ritenendo come non sempre sia facile distinguere se si ricada nell'ambito di una materia, di un oggetto che, ai sensi della definizione datane, sia suscettibile di essere votato per scrutinio segreto. La stessa norma, quindi, sottolineando la possibilità che un oggetto sia disciplinato in modo composito e cioè in parte rientrante nella materia che consente il ricorso allo scrutinio segreto e in altra parte, invece, in materia che non lo consentirebbe, accredita tale eventualità. La norma stessa risolve il dubbio in modo astrattamente semplice ma in concreto difficile perché dispone che, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto (notate che in ogni caso deve realizzarsi il presupposto della richiesta), decide il presidente della Camera, sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il regolamento. Come vedete la mediazione fra le forze politiche dei due diversi schieramenti ha prodotto formule compromissorie che possono dar luogo a procedure piuttosto complesse. La norma si è limitata a prendere atto che il dubbio si sarebbe potuto manifestare (e già se ne sono manifestati in concreto) e che in tale evenienza la facoltà decisoria spetta al presidente della Camera. Con tale attribuzione si viene ad incidere in modo sostanziale sul ruolo e sulla posizione del presidente della Camera nell'ordinamento interno; questo è peraltro un problema molto più

ampio e delicato che non possiamo affrontare in questa sede, e sul quale richiamo tuttavia la vostra attenzione per ulteriori riflessioni.

Un primo significativo dubbio attiene al fatto se siano le materie indicate, in quanto tali, a poter costituire oggetto di richiesta di votazione per scrutinio segreto o non invece le materie soltanto in quanto costituiscano l'oggetto di una deliberazione di tipo legislativo. A mio avviso tale problema appare meritevole di più attenta considerazione e valutazione, diversamente da quanto non sia fin qui avvenuto anche nell'aula parlamentare, ove si è già registrato qualche caso di applicazione ampia di tale disposizione. Si tratta, quindi, di stabilire se la possibilità di ricorso allo scrutinio segreto sia da limitare alle materie oggetto di deliberazione soltanto nel corso del procedimento di formazione di una legge, ma non anche quando esse afferiscano ad atti di altra natura, come, ad esempio, quelli di indirizzo politico. La mia opinione, ancora non sufficientemente meditata, ma che trova dalla sua qualche argomento anche di ordine letterale, è che soltanto nell'ipotesi di deliberazione a contenuto legislativo sia possibile richiedere lo scrutinio segreto, in riferimento alle materie del regolamento indicate. È anzitutto da sottolineare che alla base stessa della tutela di questa forma di votazione vi è l'esigenza di salvaguardare la libertà di coscienza del parlamentare sotto il profilo della normazione, cioè sotto quello della scelta della norma più confacente, al di là di ogni possibile vincolo esterno e di eventuali ripercussioni o misure negative che nei confronti del singolo parlamentare possano essere adottate dal proprio partito o dal proprio gruppo.

È infatti nell'attività di legislazione che si riferisce alla generalità dei cittadini che si esplica al più alto livello il mandato parlamentare: essa, attenendo alla definizione di scelte concrete, necessita di una più ampia autonomia ed indipendenza. Inoltre la stessa impostazione della norma regolamentare (se ne sia avuta o meno consapevolezza) fa propendere per una interpretazione restrittiva, limitata, cioè alla attività legislativa. Anzitutto i principi e i diritti che si richiamano nella prima parte dell'art. 49 del regolamento sono diritti e principi consacrati nella Costituzione, la cui concreta limitazione e disciplina può effettuarsi esclusivamente attraverso atti di legislazione per quanto attiene all'esercizio di funzioni proprie del Parlamento. Quelli indicati dall'art. 49 sono casi probabilmente tutti coperti da riserva di legge, per i quali certamente una motivazione di ricorso al voto segreto, giustificata dall'esigenza di

maggior tutela della libertà di meglio disciplinare questi diritti, ritenuti essenziali nell'ordinamento, trova una ragione prevalentemente nel fatto che si tratta di disciplina adottata in forma legislativa.

Ma vi è un argomento testuale ulteriore; la stessa norma esplicita due categorie procedimentali non legislative quali le modificazioni al regolamento e l'istituzione di commissioni parlamentare d'inchiesta (adottabili, queste ultime, anche con deliberazioni monocamerale o bicamerale non legislative), per le quali può essere avanzata la richiesta di votazione per scrutinio segreto, a prescindere dagli oggetti disciplinati e, quindi dall'incidenza concreta della disposizione su principi e diritti di libertà o altro. Non solo, ma completando l'elenco dei casi in cui è possibile derogare al principio di ordine generale che «le votazioni hanno luogo a scrutinio palese» precisa che «sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, *le votazioni... sulle leggi ordinarie* relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, presidente della Repubblica, governo, Corte costituzionale) e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali», dando per scontato, proprio nella sede dove ve ne era maggior bisogno (perché teoricamente in alcuni di questi casi non è forse necessario in via esclusiva il ricorso alla legge) che le deliberazioni suscettibili di avvenire per scrutinio segreto sono soltanto quelle concernenti il procedimento di formazione della legge. E la precisazione non sarebbe da ritenere superflua proprio perché esistono altre attività della Camera che sono interessate a votazioni attinenti agli oggetti specificati nell'art. 49, comma 1, quali ad esempio e soprattutto, l'attività di indirizzo politico nei confronti del governo. Ragioni quindi di ordine sistematico, oltre che argomenti di ordine letterale, dovrebbero far ritenere preferibile questa interpretazione.

Potreste domandarmi: perché porre un simile problema? Per quali altri casi potrebbe, infatti, prospettarsi un problema di ricorso al voto per scrutinio segreto, se non per l'approvazione di leggi? Tanto più che il regolamento ha puntualmente indicato altri casi di attività non legislativa in cui ciò è ammissibile. In una parola, quali altre attività delle Camere, suscettibili di incidere sui principi ed i diritti di rango costituzionale, espressamente circoscritti dalla norma regolamentare, possono essere interessate a votazioni per le quali sia possibile richiedere lo scrutinio segreto? Il problema va, a mio avviso, delimitato in questi termini, proprio perché la disposi-

zione regolamentare, nel secondo periodo del comma 1 dell'art. 49, elimina in radice ogni questione laddove precisa che si tratta di leggi ordinarie e, quindi, un problema di attività e di ambiti per possibili interventi di votazioni segrete può porsi esclusivamente in riferimento al primo periodo, come chiaramente si evince da quanto sin qui detto.

Ma allora quali votazioni della Camera, diverse da quelle attinenti a testi legislativi, possono, in astratto, essere interessate all'applicazione o meno di tale norma? Occorre anzitutto soffermarsi sulle questioni incidentali. Mentre nessun problema si pone per quelle cosiddette formali, disciplinate dall'art. 41 (come ad esempio i richiami al regolamento, per l'ordine dei lavori etc.), in quanto è la norma stessa che impone la loro votazione per alzata di mano, per quanto concerne, invece, le questioni incidentali cosiddette sostanziali, disciplinate dall'art. 40 (la pregiudiziale e la sospensiva) per esse, in quanto attinenti al merito di provvedimenti legislativi, che per il loro contenuto incidono sui principi e sui diritti costituzionali prima indicati, potrà certamente farsi ricorso alla votazione segreta, così come per la corrispondente disposizione legislativa nel medesimo progetto contenuta.

Ciò precisato non rimane che l'attività di indirizzo politico: è qui il vero problema. Occorre stabilire se atti di indirizzo politico afferenti a queste materie debbano o meglio possano, per ragioni contenutistiche, formare oggetto o meno, a richiesta, di votazione a scrutinio segreto. La mia risposta è tendenzialmente negativa, nonostante si sia già verificato qualche caso, forse non sufficientemente ponderato, in cui si è fatto ricorso a questo tipo di votazione.

Questo mio orientamento trova giustificazione, oltre in quanto sin qui detto, anche nella *ratio* complessiva della modificazione introdotta al regime del voto segreto ed alla conseguente limitazione nel ricorso a tale tipo di votazione. Tanto più che l'attività di indirizzo politico (mi riferisco in particolare agli strumenti della risoluzione e della mozione) è attività che di per sé, oltre che per le indicazioni di principio ricavabili dalla stessa Costituzione, deve svolgersi nella maggiore chiarezza e linearità, perché da essa discende l'assunzione di responsabilità sia nei confronti dell'elettorato sia nei confronti degli altri organi costituzionali dello Stato. E non è casuale che l'unica ipotesi in cui la Costituzione prevede il ricorso obbligatorio al voto palese è su di un atto di indirizzo

politico, sul principale atto di indirizzo politico costituito dalla mozione di fiducia o, all'inverso, di sfiducia.

Quindi, su di un atto di indirizzo politico, ancorché di un determinato contenuto non dovrebbe potersi effettuare una votazione di tipo segreto soprattutto in un ordinamento che ha ormai affermato il diverso principio, lo si condivide o meno, del voto palese; in un ordinamento che limita il voto segreto in funzione di garanzia per certi atti di legislazione afferenti a determinati contenuti, e non lo limita in forma obbligatoria, ma sempre a richiesta di una minoranza qualificata per salvaguardare al massimo grado la libertà di ciascuno.

La Camera dei deputati si è limitata il 13 ottobre 1988, a modificare il solo art. 49 del regolamento, il primo cioè del capo X relativo alle votazioni. E questo nonostante le modificazioni apportate avessero implicato una serie di ulteriori modifiche che sia per ragioni di tempo, che, più verosimilmente, per ragioni politiche (la impossibilità cioè o la difficoltà di affrontare ulteriori profili in un momento di forti tensioni) non potevano essere esaminate e definite in quel contesto. Peraltro l'esigenza concreta di definire in qualche modo i problemi ancora aperti indusse a convocare la Giunta del regolamento, la quale, a distanza di pochi giorni dall'introduzione di tale modifica, sempre nell'ottobre del 1988, formulò un parere che è stato, di recente, confermato dall'Assemblea e precisamente il 28 febbraio di quest'anno.

In tale parere la Giunta ha rilevato che una serie di modifiche erano da ritenere consequenziali all'intervenuta modificazione dell'art. 49. L'Assemblea quindi ha confermato questo parere dopo che se ne era fatta un'applicazione pacifica per un lungo periodo, senza che si fosse dato luogo ad alcun problema. Le ulteriori consequenziali modificazioni attenevano soprattutto agli artt. 51, 91, 96 *bis* comma 3, e 106 del regolamento. Ma il nuovo regime delle votazioni poneva problemi anche in relazione all'art. 116 del regolamento, quello, cioè, che disciplina la famosa questione di fiducia che è l'ultimo argomento, come vi anticipavo all'inizio della nostra conversazione, sul quale intendo trattenermi. Non mi soffermo, invece, su tutta l'altra serie di modifiche regolamentari definite consequenziali che non danno luogo a particolari problemi esecutivi.

6. La Giunta del regolamento, l'8 febbraio del 1989, quando si fece ricorso, per la prima volta dopo la modifica dell'art. 49, alla

posizione della questione di fiducia, interpretò il comma 2 dell'art. 116 (nella parte in cui dice: «Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto a scrutinio segreto») come se dicesse semplicemente «salva la votazione finale del progetto», sopprimendo conseguentemente le parole «a scrutinio segreto». In tal modo la votazione finale può, ma non deve, essere a scrutinio segreto; si effettuerà a scrutinio segreto soltanto se verterà su quelle determinate materie indicate nell'art. 49 sempre che ne sia fatta richiesta dal prescritto *quorum*.

La Giunta del regolamento, dunque, che cosa ha affermato? Ha affermato che qualora il governo ponga la questione di fiducia su di un articolo unico di un progetto di legge, la votazione sull'articolo, sul quale è stata posta la questione di fiducia, avviene per appello nominale, ma questo non comporta né che non debba farsi luogo alla seconda deliberazione, quella finale, né che questa seconda deliberazione non possa avvenire anche a scrutinio segreto.

Si è soppresso, in sostanza, soltanto l'obbligo che la seconda votazione avvenga per scrutinio segreto e quindi, in concreto, il tipo di votazione varierà in relazione all'oggetto disciplinato da quel particolare disegno di legge, formato da un articolo unico, sul quale il governo avesse posto la fiducia. Si tratta di un profilo estremamente rilevante perché generalmente i disegni di legge che constano di un solo articolo sono disegni di legge di conversione di decreti-legge. Non è casuale che la Camera dei deputati, come annotavo all'inizio, nel nuovo regolamento del 1971, disciplinasse per la prima volta la questione di fiducia, diversamente da quanto non fece il Senato. La disciplina della questione di fiducia nel regolamento della Camera del 1971, a parte la congruità della sede (si potrebbe infatti esprimere qualche dubbio se la sua disciplina non costituisca materia, per sua natura, riservata alla fonte costituzionale e non quindi ad una fonte subordinata, sia pure primaria, quali sono i regolamenti parlamentari) era stata affrontata dall'art. 116 in modo restrittivo rispetto alla prassi che si era andata fin lì costruendo. L'art. 116 infatti, a fronte del riconoscimento formale dell'ammissibilità della posizione della questione di fiducia da parte del governo (cosa che fino ad allora si era sempre verificata di fatto e talora con qualche sporadica contestazione e riserva), poneva tuttavia precisi vincoli e limitazioni. Ad esempio ha stabilito che se

è posta la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento. Viceversa, in passato, per una prassi consolidatasi fin dalle prime legislature repubblicane, la posizione della questione di fiducia su di un emendamento ad un articolo di un disegno di legge alterava sia l'ordine degli interventi, sia quello delle votazioni. Secondo tale consolidata prassi, infatti, la posizione della questione di fiducia implicava la priorità della votazione sull'oggetto sul quale è stata posta la fiducia; l'indivisibilità nella votazione del testo e addirittura, nel 1959, l'allora presidente della Camera, Leone, aveva altresì affermato la indifferibilità della votazione sulla questione di fiducia. La nuova disciplina stabilita nell'art. 116, rispetto alla prassi che si era andata formando ed a quel punto consolidata, limitava in qualche misura la facoltà del governo di porre la questione di fiducia; essa era frutto di un compromesso tra le posizioni della maggioranza e quelle dell'opposizione nel senso della esplicita previsione della possibilità, prima soltanto in via di fatto ammessa, da parte del governo, di porre la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, ma con l'ulteriore precisazione che, se il progetto di legge fosse consistito di un solo articolo, allora si sarebbe dovuto procedere ad una doppia votazione: quella fiduciaria sul mantenimento dell'articolo e quella finale sulla legge nel suo complesso. In quest'ultima votazione potevano sopraggiungere, come spesso è avvenuto, dei franchi tiratori, dei parlamentari cioè che diversamente da quanto dichiarato dal loro gruppo di appartenenza e dal voto da loro stessi manifestato in forma palese, si avvalevano del segreto dell'urna per votare in senso difforme. Per tale via quel disegno di legge alla cui approvazione il governo aveva dato una particolare valutazione, tanto da ritenerlo così importante da porvi la questione di fiducia, attraverso un successivo voto per scrutinio segreto, veniva respinto. La situazione che si determinava era che il governo, pur non essendo giuridicamente obbligato alle dimissioni, lo veniva ad essere sostanzialmente sotto il profilo politico. Tant'è che nei casi verificatisi (ad es. governi Moro, Spadolini, Cossiga e Craxi) ci si è comportati in tale modo. Il governo traeva le conseguenze politiche da quel voto e presentava le dimissioni ancorché, ripeto, non vi fosse giuridicamente obbligato.

Vi è anche da dire che il governo, ricorrendo alla questione di



fiducia, da un lato forzava, in qualche modo, il rapporto con la sua maggioranza, costringendola a votare in un certo modo e, dall'altro lato, si sottraeva, o quanto meno riduceva, il confronto parlamentare con le opposizioni.

Questo meccanismo della doppia votazione, come voi sapete, è considerato una sorta di *monstrum* giuridico ed è in contrasto con i principi del diritto parlamentare e segnatamente con quello noto come *ne bis in idem*, che fa divieto, cioè, di sottoporre un medesimo oggetto a due successive votazioni: ciò, al di là di profili di economia procedimentale, per il fatto, che nell'ipotesi di votazioni contrastanti, non è dato conoscere quale sia la volontà effettiva dell'Assemblea.

Fatta questa doverosa premessa, vorrei dire che si pone oggi il problema di vedere quali siano le conseguenze sul procedimento che si instaura a seguito della posizione della questione di fiducia dopo la modificazione dell'art. 49, anche al di là di quanto affermato dalla Giunta nel suo parere. Il parere si è limitato, come prima ricordavo, a dire che l'intervenuta modificazione sul regime del voto opera come se fossero state soppresse soltanto le parole «a scrutinio segreto». Ora, al di là dell'opportunità unanimemente manifestata da parte della Giunta di pervenire ad una nuova disciplina della posizione della questione di fiducia, correlata alla intervenuta modifica dell'art. 49, che abbia anche riferimento allo specifico problema del rapporto tra disegni di legge di conversione dei decreti-legge e posizione sugli stessi della questione di fiducia, occorrerebbe valutare se la posizione espressa, in via di interpretazione, dalla maggioranza della Giunta del regolamento, sia sotto il profilo giuridico sufficientemente argomentata, al di là di ogni esigenza di ordine politico.

In proposito desidero anzitutto ricordare che in passato alla Camera non si poneva la questione di fiducia su un'intero disegno di legge in quanto la sua votazione finale doveva obbligatoriamente effettuarsi a scrutinio segreto: questo è stato l'unico vero motivo per il quale non si è mai posta alla Camera la questione di fiducia sull'intero testo di legge, inteso come votazione complessiva. Laddove viceversa al Senato, ove l'obbligo del voto segreto per la votazione finale non esisteva, più di una volta si è fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia sull'approvazione complessiva di un progetto. Il divieto di porre la questione di fiducia sulla votazione finale non derivava, quindi, dall'oggetto disciplinato dal

disegno di legge, cioè dai suoi contenuti, bensì dal fatto che per questo tipo di votazione si sarebbe prospettato un problema di contrasto fra norma costituzionale (che impone per la fiducia la votazione nominale) e norma regolamentare (che imponeva la votazione a scrutinio segreto). Alla Camera, dunque, la non posizione della questione di fiducia sul disegno di legge nel suo complesso derivava non da un esplicito divieto, bensì dalle circostanze sopra richiamate. E l'art. 116, introdotto nel regolamento del 1971, ha rappresentato la soluzione compromissoria in quanto, da un lato, ha consentito esplicitamente che si ponesse la questione di fiducia sull'articolo unico di un disegno di legge (con prevalente riferimento ai disegni di conversione in legge dei decreti) e, quindi, da un punto di vista sostanziale, su di un intero provvedimento legislativo e, dall'altro lato, ha imposto, tuttavia quell'abnorme istituto della doppia votazione. Laddove viceversa la prassi precedente era nel senso che l'articolo unico al quale non fossero stati apportati emendamenti non era votato autonomamente, ma direttamente a scrutinio segreto con la votazione finale.

Si tratta ora di valutare la possibilità di porre la questione di fiducia sul disegno di legge nel suo complesso, tenuto conto che già con l'art. 116 si è ammessa la possibilità di porre la questione di fiducia su un disegno di legge composto di un solo articolo e che ora la votazione finale non deve più effettuarsi obbligatoriamente per scrutinio segreto. È bensì vero che l'art. 116 si limitava a dire: tu, governo, la questione di fiducia la poni sul mantenimento dell'articolo e non sul disegno di legge, perché ho imposto che poi il voto finale si svolga comunque con le modalità consuete. Però è altrettanto vero che nel momento in cui non c'è più l'obbligo della votazione finale a scrutinio segreto, come la stessa Giunta del regolamento ha ritenuto nel parere sopra ricordato, a seguito della modifica dell'art. 49, a quel punto appare inutile sia ricorrere alla doppia votazione, sia impedire che su un disegno di legge nel suo complesso non si ponga la questione di fiducia. Perché ripeto, l'unica ragione che poteva condurre a impedire nel passato (e anche vigente il regolamento del '71) la posizione della questione di fiducia sulla votazione finale di un disegno di legge era soltanto il fatto che quella votazione, per l'esplicito disposto dell'art. 93 del regolamento, andava effettuata con votazione segreta.

Questa impostazione è altresì corroborata da un dato letterale, che è poi l'altro argomento, oltre quelli prima ricordati, che impe-

diva dal 1971 in poi di porre la questione di fiducia sul disegno di legge nel complesso. Il comma 4 dell'art. 116 il quale aveva escluso in forma espressa che si potesse porre la questione di fiducia su una serie di questioni (che corrispondevano sostanzialmente ai precedenti formati nella prassi: proposte di inchieste parlamentari, modificazioni, interpretazioni o richiami regolamentari, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale tutto ciò che attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera) ed inoltre «su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». Quindi il divieto di porre la questione di fiducia derivava ormai, a far data dal 1971, da questo comma 4 del 116, di cui il comma 2 rappresentava deroga, e valeva non già soltanto per le ipotesi in cui vi era obbligo di voto a scrutinio segreto ma, guardate caso, anche per tutte quelle votazioni che, per disposizione del regolamento, dovessero svolgersi obbligatoriamente per alzata di mano. È il caso, ad esempio della votazione sul processo verbale o sulle questioni incidentali formali, come i richiami al regolamento, ecc. In tutti gli altri casi il governo è sempre legittimato a porre la questione di fiducia su qualsiasi argomento che venga sottoposto a votazione.

La storia del nostro Parlamento è ricchissima di precedenti nei quali il governo ha posto la questione di fiducia su ordini del giorno, su mozioni, su risoluzioni ecc., e, se mal non ricordo, esistono antichi precedenti nei quali il governo pose la questione di fiducia addirittura sull'ordine dei lavori che dovrebbe essere l'oggetto di più gelosa prerogativa dell'Assemblea, ancorché si tratti di argomento oggi superato per il chiaro disposto dell'art. 116, comma 4.

Vorrei richiamare, infine, la vostra attenzione su due precedenti che sono gli unici verificatisi alla Camera sul tema questione di fiducia, dopo la modifica dell'art. 49.

Il primo è stato l'8 febbraio 1989 sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge in materia energetica. Il ministro Battaglia pose allora, a nome del governo, la questione di fiducia e, nonostante qualche perplessità, perché nel frattempo si era già votato un emendamento che era stato respinto, la stessa fu ritenuta ammissibile e fu poi votata. In quella stessa occasione si pronunciò la Giunta del regolamento con il parere prima richiamato sulla consequenzialità della soppressione nell'art. 116 delle

parole «a scrutinio segreto» dopo l'intervenuta modificazione dell'art. 49 e tuttavia affermò, sia pure a maggioranza, che, in ogni caso, doveva mantenersi la seconda votazione.

Questa interpretazione non è, a mio avviso, molto convincente sotto il profilo giuridico, ancorché abbia profili politicamente apprezzabili, perché, evidentemente, su base di stretta interpretazione, si sarebbe potuta tranquillamente evitare la seconda votazione, in quel caso specifico, trattandosi, oltretutto, di materia non sottoponibile a voto segreto ai sensi del nuovo art. 49.

Il secondo caso, che è quello più significativo, si è verificato il 24 gennaio di quest'anno sull'approvazione, senza emendamenti o articoli aggiuntivi, di articoli aggiuntivi dell'art. 4 della legge sulle autonomie locali. In quest'ultimo caso si sono manifestati forti dissensi sulla proponibilità della questione di fiducia perché si sosteneva che l'art. 4 rientrasse, soprattutto per il tenore di alcuni emendamenti ed articoli aggiuntivi, nelle materie per le quali l'art. 49 ammetteva la richiesta di votazione segreta. Le posizioni politiche contrapposte furono bene argomentate, anche sotto il profilo giuridico, dalle due parti contendenti: coloro che sostenevano il divieto di porre la questione di fiducia ritenevano si versasse in una di quelle ipotesi, la materia elettorale, per la quale il predetto art. 49 consentiva, a domanda, di sottoporre l'articolo ed i relativi emendamenti a voto segreto.

Gli stessi fautori della improponibilità della questione di fiducia osservavano che il regolamento aveva sì tolto l'obbligo dello scrutinio segreto come votazione finale, ma aveva cambiato sistema nel senso che non c'era più una prescrizione automatica di scrutinio segreto, ma c'era pur sempre una prescrizione a richiesta del prescritto *quorum*. Una volta che la richiesta fosse stata fatta, cioè, — era questo l'argomento, dei sostenitori dell'improponibilità — vi era l'obbligo di votare a scrutinio segreto su quell'oggetto e, pertanto, la questione di fiducia non si sarebbe potuta porre. Ho riletto proprio ieri i resoconti di quel dibattito ed ho osservato che i sostenitori della tesi dell'improponibilità probabilmente nella foga politica non hanno sufficientemente considerato che se effettivamente avessero insistito sull'argomentazione dell'equiparazione, nel passaggio tra vecchio e nuovo ordinamento, tra prescrizione automatica e prescrizione a richiesta, all'intervenuta modificazione all'art. 49, si sarebbe attribuito un effetto sostanziale inammissibile sul fronte del rapporto con la questione di fiducia.

Secondo tale tesi, che non riteniamo meritevole di accoglimento, infatti, dalla soppressione dell'obbligo del voto segreto per la votazione finale si sarebbe ricavato un divieto di porre la questione di fiducia su qualsiasi oggetto per il quale, ai sensi del regolamento, il prescritto numero di deputati avesse potuto richiedere lo scrutinio segreto. Con conseguenze non irrelevanti nel rapporto Parlamento-governo e con una *reformatio in pejus* notevole rispetto alla precedente disciplina, senza che ciò neanche emergesse nella sede propria e cioè quella della modifica regolamentare. Personalmente ritengo che mentre è possibile, per ragioni di continuità, sostenere la tesi che si è passati da un regime di prescrizione automatica ad un regime di prescrizione a richiesta per quanto riguarda il voto segreto nella votazione finale, modificandosi conseguentemente in via interpretativa quel regime, non altrettanto potrebbe farsi nel diverso caso di votazioni non sul complesso di una legge, perché questo significherebbe dare una nuova soluzione a quella certa materia e la via interpretativa non appare certo sufficiente dovendosi viceversa richiedere una positiva manifestazione di volontà. Anche perché mai si è dubitato, in passato, che il governo potesse porre la questione di fiducia su qualsiasi oggetto che attenesse al procedimento di formazione della legge, quali pregiudiziali, sospensive, emendamenti, articoli aggiuntivi, ecc., a prescindere dal fatto che su di essi fosse stata presentata o meno richiesta di votazione per scrutinio segreto. Ed è noto, che pure in passato, lo scrutinio segreto poteva essere richiesto per qualsiasi argomento e che anzi nel concorso con altre domande, come abbiamo detto, c'era la prevalenza dello scrutinio segreto salvo la eventuale posizione della questione di fiducia. Ed uno degli effetti della posizione della fiducia da parte del governo consisteva proprio nel modificare talune conseguenze regolamentari e, segnatamente, quella di votare per appello nominale ancorché fosse stata avanzata una richiesta di scrutinio segreto. Quindi, mentre può avere una sua consistenza l'argomentazione in base alla quale il governo non può porre oggi, in attesa di una modifica della disciplina correlata degli artt. 49 e 116, la questione di fiducia sul voto finale di un disegno di legge, non altrettanto si può dire per il caso di specie perché diversamente, ripeto, si modificherebbe consistentemente in via interpretativa la condizione antecedente: si verrebbero, infatti, a limitare ulteriormente, senza una norma espressa, i casi di divieto della posizione della

questione di fiducia, prendendo a pretesto la modificazione di un articolo, il 49, che attiene invece ad altro oggetto.

Comunque, e concludo, resta aperto il problema della possibilità di porre la fiducia sull'intero testo di un disegno di legge, sulla sua votazione finale, complessiva, sotto il duplice profilo che questo testo verta su materie per le quali si debba procedere con il voto palese o disciplini invece materie per le quali il prescritto *quorum* possa richiedere il voto segreto. L'altro problema che resta aperto è quello della doppia votazione che certamente appare ormai difficilmente sostenibile; se era scarsamente sostenibile in precedenza, direi che oggi è un non senso, almeno per quei disegni di legge che constano di un solo articolo tanto più che, come ho già ricordato, la costante prassi parlamentare è stata nel senso che il disegno di legge che constava di un articolo unico al quale non erano presentati emendamenti, veniva direttamente sottoposto alla votazione finale senza, quindi, la preventiva approvazione dell'articolo e questo proprio per non contraddire al principio di ordine generale del «*ne bis in idem*».

Aprile 1990