

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Comunicazioni della Presidente su una questione relativa all'applicazione dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento	3
--	---

Martedì 8 aprile 2014. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.

La seduta comincia alle 19.15.

Comunicazioni della Presidente su una questione relativa all'applicazione dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, comunica di aver convocato la Giunta ai sensi dell'articolo 49, comma 1-*sexies*, del Regolamento a norma del quale in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, sull'ammissibilità del voto segreto decide il Presidente della Camera sentita, qualora lo ritenga opportuno, la Giunta.

Nella seduta odierna dell'Assemblea, dopo il voto palese dell'analoga proposta emendativa Capelli 1.06, è stata avanzata una richiesta di voto segreto sull'articolo aggiuntivo Dadone 1.04.

L'emendamento in questione ridisegna le circoscrizioni relative all'elezione del Parlamento europeo, ampliandone il numero.

Il Presidente di turno, l'onorevole Simone Baldelli, ha escluso l'ammissibilità dello scrutinio segreto, richiamando, a sostegno della propria decisione:

1) la pronuncia restrittiva della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, relativa ai criteri generali di applicazione del voto segreto, la quale, confer-

mando l'interpretazione già fornita nel 1997, ha stabilito che « per leggi elettorali devono intendersi solo le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi. Tale interpretazione esclude in ogni caso tutte le altre norme, comprese quelle di carattere organizzativo, quelle che attengono alla presentazione delle candidature e quelle che riguardano fasi del procedimento elettorale che di per sé non concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale medesimo ».

2) Due precedenti specifici (ovviamente successivi a tali pronunce), ossia uno del 7 aprile 2004, relativo anch'esso alla legge elettorale europea e di tenore analogo a quello oggi in discussione, ed uno relativo alla riforma della legge elettorale nazionale del 2005, nei quali fu negato il voto segreto sulla stessa materia delle circoscrizioni elettorali.

Il Presidente Baldelli ha anche doverosamente ricordato l'unico, recente precedente, relativo alla riforma elettorale « Italicum » del 10 marzo 2014 (emendamenti Dadone 1.196 e 1.5 e Nardella 1.311, relativamente al comma 1), in cui è stato ammesso il voto segreto su emendamenti relativi alla modifica delle circoscrizioni. Ed ha illustrato le ragioni poste alla base di tale decisione, che sono direttamente collegate alla sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità

della legge elettorale nazionale del 2005. Una delle ragioni che hanno infatti indotto la Corte a pronunciarsi per l'incostituzionalità della legge risiede proprio nella previsione di liste bloccate che, associate a circoscrizioni elettorali particolarmente estese, « privano l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti ».

Conclusivamente intende quindi ricordare che, ai sensi del comma 1-*quinquies* dell'articolo 49, lo scrutinio segreto può essere richiesto solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi previsti dall'articolo 49, comma 1. I casi di voto segreto sono dunque da interpretare in modo assolutamente restrittivo, essendo la regola delle votazioni in Assemblea quella dello scrutinio palese, come chiarisce espressamente il primo periodo del comma 1 dell'articolo 49.

Riassunti così i termini della questione, rispetto alla quale si profilano dunque due possibili opzioni interpretative, entrambe supportate da fondate argomentazioni, invita i membri della Giunta a pronunciarsi in proposito, in modo così da consentire all'organo di poter esprimere un orientamento preciso.

Danilo TONINELLI ritiene che il tema oggi all'ordine del giorno della Giunta possa essere valutato sotto un duplice profilo. Un primo, di carattere generale, riguarda la configurazione nel diritto parlamentare del valore dei precedenti e con esso il tema della loro conoscibilità, tema che ricorda di aver posto nel corso della discussione sulla riforma del Regolamento e al quale auspica che sia data una risposta adeguata. Non può sottacere, infatti, un rischio che avverte come assai concreto, e cioè quello di arrivare a riconoscere, nel contesto attuale, ai precedenti una capacità derogatoria o addirittura abrogativa delle stesse norme scritte.

Quanto invece al secondo profilo, esso attiene specificamente al caso oggi all'esame della Giunta, rispetto al quale disconosce innanzitutto una vincolatività delle precedenti applicazioni della norma. Se, infatti, in passato, relativamente alla categoria delle leggi elettorali, si è affer-

mata un'interpretazione che, a suo avviso, non appare condivisibile e che anzi è sbagliata, non vi è ragione per non rettificare quell'interpretazione discostandosi dai precedenti; ma, ove pure si accogliesse la interpretazione più restrittiva, reputa che la disposizione contenuta nell'emendamento in questione rientrerebbe comunque nell'ambito di quella nozione e quindi, come tale, risulterebbe assoggettabile al voto segreto. A ciò aggiungasi che ove non si riconoscesse il voto segreto, in relazione a quanto previsto dall'articolo 116, comma 4, del Regolamento, non vi sarebbe alcun dubbio circa la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia su una materia quale la legge elettorale che dovrebbe essere di esclusiva ed autonoma valutazione parlamentare.

Valga infine a dirimere la questione la circostanza risolutiva che in occasione dell'esame del c.d. *Italicum* emendamenti analoghi a quello di cui si sta discutendo sono stati votati a scrutinio segreto: alla luce di questi argomenti non vi è dubbio, a suo avviso, che ricorrano anche in questa circostanza i presupposti per applicare il voto segreto ai sensi dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento.

Massimo Enrico CORSARO ringrazia innanzitutto la Presidenza per aver acconsentito alla sospensione della discussione in Aula, al fine di permettere alla Giunta per il Regolamento di dirimere il dubbio interpretativo insorto.

La citazione dei precedenti richiamati dalla Presidenza – assimilabili, ma non del tutto sovrapponibili alla disposizione oggi in esame – ha rafforzato in lui la convinzione che ricorrano i presupposti per il riconoscimento del voto segreto e cioè che si verta su una questione che attiene al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. In proposito invita la Giunta a soffermarsi semplicemente su quali siano gli effetti derivanti dalla costituzione in autonoma Circoscrizione della Regione Lombardia, secondo quanto previsto dall'emendamento di cui si sta dibattendo: attualmente infatti, per via del peso demografico che la Lombardia ha

nell'ambito della circoscrizione Nord-Ovest cui appartiene, essa determina l'elezione di circa 14 o 15 deputati dei 20 che spettano alla Circoscrizione nel suo complesso. Con l'emendamento in questione invece gli stessi voti espressi nello stesso ambito regionale potrebbero determinare l'elezione fino ad un massimo di 10 deputati. Basta, a suo avviso, questa semplice osservazione a dissipare i residui dubbi circa la sussistenza dei presupposti per il voto segreto alla luce proprio del canone ermeneutico già elaborato in passato e prescindendo dunque da ogni considerazione di merito.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, sottolinea l'evidente problematicità della questione che la Giunta sta discutendo.

Giancarlo GIORGETTI dichiara di non nutrire alcun dubbio sul fatto che tutte le disposizioni di natura elettorale siano suscettibili di essere votate a scrutinio segreto, secondo quanto previsto dal Regolamento: fatica infatti a capire quale possa essere stata la *ratio* che ha condotto in passato ad accogliere un'interpretazione così incomprensibilmente restrittiva. Quanto poi specificamente alla legge elettorale europea, ricorda che l'eccessiva ampiezza delle Circoscrizioni è uno dei difetti storicamente imputati alla legge stessa e che essa incide sulla capacità di scelta degli elettori, secondo quello stesso filo logico seguito dalla Corte per censurare la legge elettorale nazionale. A ciò aggiungasi che l'attuale configurazione delle Circoscrizioni rende impossibile per una Regione, la Sardegna, eleggere un proprio deputato al Parlamento europeo.

Unisce a queste considerazioni anche i dubbi che riguardano il mancato riconoscimento del voto segreto sul tema della rappresentanza di genere che, proprio in ragione della sua rilevanza e della sua capacità di qualificare il sistema elettorale, dovrebbe essere assoggettabile allo scrutinio segreto, conformemente, peraltro, a quanto avvenuto, di recente, in sede di discussione della legge elettorale nazionale, nel corso della quale, se non ricorda

male, le norme su questa materia sono state votate appunto a scrutinio segreto.

Andrea GIORGIS reputa che la formulazione della disposizione di cui all'articolo 49, comma 1, che reca il riferimento alla legge elettorale, possa prestarsi a plurime e legittime opzioni interpretative.

Accogliendo un'interpretazione estensiva, per legge elettorale potrebbero intendersi non soltanto le norme elettorali in senso tecnico, ma anche quella che viene definita legislazione elettorale di contorno, che sarebbe così sussumibile nell'area coperta dal voto segreto. Ma ugualmente legittima è anche l'interpretazione secondo la quale con la dizione legge elettorale ci si riferisce alla sola formula elettorale ed è questa l'interpretazione accolta nella giurisprudenza parlamentare, interpretazione che gli appare tutt'altro che irragionevole. L'accoglimento di questa linea interpretativa fornisce, inoltre, a suo avviso, un maggior grado di certezza e di prevedibilità sull'individuazione dell'esatto ambito di applicazione della norma, che invece risulterebbe sensibilmente più incerto e sfuggente ove si accedesse all'interpretazione più lata.

Nonostante dunque i dubbi insinuati dalle decisioni assunte nel corso della discussione del c.d. *Italicum*, reputa opportuno mantenere l'interpretazione consolidatasi in senso restrittivo.

Con ciò non intende assolutamente disconoscere la rilevanza del tema relativo alla rappresentanza in Europa della Sardegna, problema che tuttavia gli appare di natura politica e che quindi può essere valutato e risolto in via politica, ma non può essere invece sovrapposto al meccanismo tecnico della trasformazione dei voti in seggi.

Conclusivamente, intende infine ricordare come a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la rappresentanza europea si connota più come rappresentanza dei cittadini europei che come rappresentanza di popoli o di dimensioni territoriali, venendo così a stemperarsi il problema della mancata rappresentanza di un territorio.

Pino PISICCHIO ritiene che lo stato avanzato del procedimento elettorale relativo alla consultazione europea sconsigli dal porre mano a ulteriori modifiche della legge elettorale, evitando così incursioni sul tessuto normativo, purtroppo già effettuate nel recente passato: si riferisce in particolare alla modifica del 2009, quando fu introdotta – a pochi mesi dallo svolgimento delle elezioni – la soglia di sbarramento del 4 per cento, consentendo così la rappresentanza in seno al Parlamento europeo solo per le tre formazioni politiche di maggiori dimensioni.

Ciò premesso, e anche alla luce dell'esperienza che personalmente ha maturato sul tema del voto segreto in occasione della discussione della recente riforma della legge elettorale nazionale, reputa che la questione oggi all'esame sia di natura essenzialmente politica e che come tale debba essere considerata, senza ammantarla di tecnicità: a tale giudizio è stato indotto a fronte di interpretazioni della norma regolamentare che gli appaiono alquanto oscillanti e in relazione alle quali sarebbe opportuno intervenire in modo chiarificatore anche in sede di riforma del Regolamento.

Peraltro le conseguenze che l'emendamento in questione implica gli appaiono tutt'altro che indifferenti anche sotto il solo profilo della riconducibilità al meccanismo di trasformazione di voti in seggi.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, invita il collega Pisicchio a chiarire quale sia dunque l'opzione interpretativa alla quale aderisce.

Pino PISICCHIO dichiara di optare per il riconoscimento del voto segreto.

Gianni MELILLA considera il dettato regolamentare di cui all'articolo 49, comma 1, e la complessiva *ratio* che vi è sottesa assolutamente chiari ed univoci: se da un lato, infatti, è stato affermato il voto palese come regola generale di assunzione delle deliberazioni da parte dell'Assemblea, allo stesso tempo sono state poste dal legislatore regolamentare una serie di ec-

cezioni a questo principio, che attengono in primo luogo ai diritti di libertà e ai diritti della famiglia e, insieme a questi, ad altre materie, che riguardano il cuore stesso della democrazia, quali l'autonomia regolamentare e parlamentare nell'istituzione delle Commissioni d'inchiesta, gli assetti normativi relativi agli organi costituzionali e anche le leggi elettorali.

A ciò aggiungasi che l'emendamento in questione affronta un nodo decisivo della legge elettorale europea che attiene senz'altro alla dinamica della trasformazione dei voti in seggi: nell'attuale configurazione delle Circoscrizioni elettorali, infatti, a fronte di una proporzione che vorrebbe che ciascun deputato europeo rappresentasse all'incirca ottocentomila cittadini italiani, vi è, invece, una realtà delle cose nella quale in ciascuna Circoscrizione la parte del leone viene fatta dalla Regione più grande, che finisce così per assorbire la larga parte dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, a discapito delle Regioni più piccole.

Il riconoscimento del voto segreto è dunque una garanzia di libertà per i deputati, che sulle questioni di maggiore delicatezza e rilevanza costituzionale potranno così votare obbedendo esclusivamente ai dettami della propria coscienza.

Antonio LEONE osserva che qualunque cittadino, appositamente interpellato, dichiarerebbe di ritenere che la legge elettorale, in quanto legge « speciale », ha un valore costituzionale. Era questo, del resto, che si aveva in mente nel 1988, quando fu approvata alla Camera la riforma regolamentare sul voto segreto, con la quale è stata appunto conferita una valenza particolare e autonoma alla legge elettorale. E questo dato normativo inoppugnabile non ha proprio niente di anomalo: l'anomalia, semmai, è data dalle interpretazioni restrittive fornite dalle XIII legislatura in avanti, che comprende dal punto di vista politico, ma non certo dal punto di vista tecnico. Interpretazioni, si badi, che possono sempre essere cambiate, proprio perché sono state sostanzialmente politiche.

La scissione del piano tecnico da quello politico lo induce anche a ritenere che oggi si deve decidere sull'ammissibilità o meno dello scrutinio segreto a prescindere dall'esito possibile del voto segreto e dall'impatto di tale esito sulla sorte della legge in discussione. Ed allora, sul piano tecnico, si può davvero sostenere che l'emendamento in questione, come gli altri possibili sulle circoscrizioni elettorali, non influiscono sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi? Davvero si vuole sostenere che questo meccanismo dipende solo da algoritmi e formule matematiche?

Del resto non bisogna andare a scavare nella memoria: infatti, di recente, nell'esame della riforma della legge elettorale da parte della Camera (approvata in modo « spintaneo », per riprendere una battuta che ha sentito) sono state votate, a scrutinio segreto, alcune modifiche (tra le quali quelle delle Circoscrizioni) che hanno indubbiamente inciso sul sistema di trasformazione dei voti in seggi, pur senza essere « algoritmo ». In questo quadro, sostenere oggi che la revisione delle Circoscrizioni sia un'operazione di contorno, quasi solamente decorativa, sarebbe, a suo avviso, una forzatura enorme.

Si permette una chiosa finale, che riguarda una questione non propriamente all'ordine del giorno della seduta della Giunta, ma che ritiene connessa: se dovesse essere avanzata richiesta di scrutinio segreto sul voto finale, questa non potrebbe che essere accolta in nome dei principi generali tutelati dall'articolo 49, comma 1, anche per coerenza con le decisioni specifiche, favorevoli al segreto, assunte solo poche settimane fa, in sede di esame della legge elettorale nazionale, sullo stesso tema del voto di genere.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, si riserva di valutare l'ultima questione sollevata dal Presidente Leone, tenendo conto di un giudizio di prevalenza.

Donata LENZI, nel condividere le considerazioni del collega Giorgis, ha la netta sensazione che, con riferimento a quanto affermato dal deputato Leone, i cittadini,

ove interpellati sull'argomento, non esprimerebbero certo consenso sulla scelta di votare a scrutinio segreto la legge elettorale. Oggi c'è infatti molta attenzione alle esigenze di trasparenza e di assunzione di responsabilità da parte dei parlamentari in ordine alle scelte compiute: esigenze che ritiene siano alla base dell'interpretazione restrittiva data nel 2002 in ordine all'ambito di applicazione dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento, e che ha portato a riconoscere il voto palese, nel 2004, su un emendamento del tutto simile a quello del quale oggi la Giunta discute.

Ritiene dunque senz'altro preferibile assumere oggi una decisione che assicuri continuità con questo precedente e che, tra l'altro, tenga conto delle circostanze concrete in atto, che vedono un procedimento elettorale già in fase preparatoria avanzata (*Commenti del deputato Corsaro*).

Federica DIENI osserva come non sia questa la sede per valutazioni di tipo politico, ma di tipo esclusivamente oggettivo. Ebbene, da questo punto di vista l'articolo 49, comma 1, si presenta chiarissimo e univoco nel riconoscere il voto segreto sulle leggi elettorali. Le precedenti interpretazioni restrittive sono dovute a contesti politici diversi da quello attuale e non possono essere prese oggi in considerazione, anche perché, proprio in questa legislatura, la Presidenza – di recente e su un analogo emendamento – ha assunto un orientamento favorevole al voto segreto. Orientamento corretto perché non c'è dubbio che una modifica delle Circoscrizioni elettorali non può che influire sull'attribuzione dei seggi.

Si dichiara quindi favorevole alla concessione dello scrutinio segreto, se ne fosse avanzata richiesta: ciò, pur essendo il Movimento 5 Stelle contrario all'utilizzo dello strumento dello scrutinio segreto, in nome di un'interpretazione oggettiva e corretta delle norme.

Gregorio GITTI precisa che la Giunta per il Regolamento non è organo arbitrale, che si affida a interpretazioni oggettive o al principio di legalità, così come il Re-

golamento non è un apparato normativo come quello civilistico: la Giunta è infatti un organo politico, che prende posizione su questioni politiche. Quanto all'applicazione o meno del voto segreto, egli non ha mai discusso le decisioni assunte dalla Presidenza, neppure in sede di esame del cosiddetto *Italicum*: personalmente è peraltro dell'idea che il voto palese sia la modalità di votazione che consente una chiara assunzione di responsabilità da parte di ciascun deputato e che ciò sia particolarmente necessario nel caso di specie, essendo il procedimento elettorale in corso.

Sottolinea come la legge in esame è stata oggetto da parte del suo Gruppo di diverse proposte di modifica al Senato e di valutazioni, da parte sua, non certo particolarmente favorevoli (come dimostrerà anche nella sua dichiarazione di voto finale), in particolare con riferimento al meccanismo della triplice preferenza ed alla compatibilità di alcune sue disposizioni con principi generali e norme internazionali: ma si tratta comunque di una legge che apporta ridotti miglioramenti al sistema elettorale vigente, tutt'altro che ottimali, ma che possono costituire il minimo indispensabile.

Evidenzia come, quale conseguenza della natura stessa del diritto parlamentare e del sistema delle sue fonti, i precedenti giustifichino oggi, sulla questione in esame, entrambe le posizioni in campo. Ritieni comunque che l'eventuale concessione del voto segreto non metterebbe a repentaglio l'esito della legge, dati i numeri che assistono la maggioranza alla Camera: non può quindi essere questa la preoccupazione che deve fondare la scelta odierna, ma solo quella che si garantisca proceduralmente chiarezza e assunzione di responsabilità politica da parte dei deputati. E questa esigenza può essere soddisfatta solo con il voto palese.

Conclusivamente, posto che il tema potrebbe essere trattato in sede di dibattito sulle riforme regolamentari in corso in Giunta, rinnova l'invito al Gruppo del MoVimento 5 Stelle a partecipare costruttivamente a tale lavoro.

Danilo TONINELLI, parlando per una precisazione, desidera resti agli atti che il Gruppo del MoVimento 5 Stelle – a differenza del collega Gitti, in varie occasioni assente – ha sempre partecipato ai lavori sulle riforme regolamentari, ma ne contesta radicalmente l'esito perché l'articolato prodotto dal Gruppo di lavoro mira a trasformare la Camera in una sede di mera ratifica della volontà dell'Esecutivo, come peraltro reso oggi evidente anche dal disegno di legge di riforma costituzionale del Senato.

Gregorio GITTI, a differenza di altri, ha sempre inteso riferirsi non al comportamento di singole persone ma all'attività politica dei Gruppi. Poiché invece il collega Toninelli ha, con troppa sbadataggine, mosso a lui accuse di tipo personale del tutto infondate, precisa che le stesse sono chiaramente smentite dagli atti della Giunta, che invita il collega a rileggere.

Massimo Enrico CORSARO, al termine del dibattito, si appella alla Presidente della Camera, cui spetta ora la decisione, perché l'assuma sulla base di criteri tecnici e di tipo regolamentare e non facendo ricorso, come tanti invece hanno fatto nel dibattito per sostenere l'una o l'altra tesi, a criteri politici o di opportunità. La richiesta di investire la Giunta della questione era infatti volta ad ottenere un'interpretazione di tipo regolamentare, se cioè l'emendamento rientra o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 49, comma 1.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, rassicura il collega Corsaro che intende ancorare la sua decisione, non certo a ragioni politiche, ma a valutazioni strettamente regolamentari. Certo, non si nasconde la difficoltà della decisione, posto che sul campo ci sono interpretazioni entrambe degne e fondate, come emerso dal dibattito, che ha però senz'altro contribuito a chiarire lo scenario.

David ERMINI condivide la natura tecnica della scelta che spetta alla Presidenza,

benché siano state sollevate nel dibattito anche ragioni di opportunità. Teme però che l'eventuale opzione per il voto segreto, sulla base della ritenuta incidenza delle Circoscrizioni elettorali sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, possa prefigurare per il futuro conseguenze pericolose: in particolare, ritiene che, se fosse prospettata una modifica delle Circoscrizioni finalizzata ad eliminare la rappresentanza di alcune piccole Regioni, si tratterebbe chiaramente di una questione democratica di rappresentatività (e non di una mera norma incidente sulla trasformazione dei voti in seggi), che come tale dovrebbe necessariamente essere votata a scrutinio palese.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, sottolinea come il Regolamento, sulla base delle interpretazioni delle passate legislature, pone di fronte alla verifica se l'emendamento in questione incida o meno sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Questo è il diritto vigente e questo dunque l'unico parametro da considerare: e ciò al di là di ogni valutazione sull'adeguatezza o meno del nostro Regolamento, sulla necessità di riforma del quale ha avuto più volte modo di insistere.

Antonio LEONE, parlando per una precisazione, sottolinea come vi sia una di-

screta confusione sulla *ratio* dello scrutinio segreto, che serve a tutelare la piena libertà di scelta dei deputati, sottraendoli a condizionamenti e con ciò assicurando una sostanziale trasparenza di comportamenti.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, premesso che l'ambito di applicazione dello scrutinio segreto è questione procedurale, il comportamento di voto essendo invece questione che dipende dalle scelte dei singoli e dei Gruppi, constata come dal dibattito sia emerso un orientamento prevalente nel senso dell'ammissibilità dello scrutinio segreto. Ciò sulla base della stretta attinenza della materia dell'articolazione delle Circoscrizioni elettorali rispetto ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, tale da configurarla come caratteristica essenziale del sistema elettorale.

Comunicherà dunque all'Assemblea questa decisione, alla luce della quale, nella seduta di domani – cui, data l'ora, sarà rinviato il prosieguo dell'esame del provvedimento – la Presidenza, ove ne venga fatta richiesta dal prescritto numero di deputati, ammetterà lo scrutinio segreto sull'emendamento 1.04.

La seduta termina alle 20.15.