

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Esame di questioni riguardanti l'ammissibilità dello scrutinio segreto in relazione al disegno di legge di riforma costituzionale n. 2613/A	3
---	---

Lunedì 12 gennaio 2015. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.

La seduta comincia alle 13.45.

Esame di questioni riguardanti l'ammissibilità dello scrutinio segreto in relazione al disegno di legge di riforma costituzionale n. 2613/A.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ricorda che la Giunta è stata convocata per esaminare la questione dell'ammissibilità dello scrutinio segreto su alcuni emendamenti alla riforma costituzionale, a seguito di richieste avanzate in tal senso dai Gruppi MoVimento 5 Stelle, SEL e Lega Nord. Fa in proposito presente di essere stata contattata dal Presidente Giorgetti, impossibilitato a partecipare alla riunione per concomitanti impegni politici, il quale le ha ribadito la sua posizione favorevole al voto segreto con particolare riferimento agli emendamenti in materia elettorale.

Come prescrive il Regolamento, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione su cui è richiesto lo scrutinio segreto, la decisione spetta al Presidente della Camera che può – se lo ritenga necessario – sentire la Giunta per il Regolamento.

Rammenta che la regola generale di votazione alla Camera è lo scrutinio palese. Può ammettersi lo scrutinio segreto solo in via residuale, per casi rigorosamente determinati, individuati dall'articolo

49 del Regolamento: lo stesso articolo stabilisce che le deroghe al principio generale del voto palese da esso previste sono di stretta interpretazione ed esclude conseguentemente interpretazioni estensive o analogiche.

Posto che non vi sono dubbi sulla gran parte degli emendamenti, quelli per i quali la convocazione della Giunta si è resa opportuna possono essere suddivisi nelle seguenti categorie:

a) emendamenti che definiscono la procedura di approvazione delle leggi – in particolare il riparto di competenza fra Camera e Senato – in materia di principi e diritti di libertà elencati dall'articolo 49 del Regolamento (tutela delle minoranze linguistiche, libertà fondamentali) o che comunque richiamano i suddetti principi e diritti;

b) emendamenti volti a modificare la disciplina delle immunità dei parlamentari (articolo 68 Cost.) e dei membri del Governo (articolo 96 Cost.);

c) emendamenti in materia elettorale.

Per quanto riguarda le prime due categorie, il Regolamento e la prassi applicativa non lasciano dubbi sulla soluzione da applicare, ma ha comunque ritenuto opportuno richiamare l'attenzione della Giunta su di esse a fini ricognitivi, anche in ragione del fatto che non vi sono

precedenti specificamente riferiti a leggi costituzionali.

L'articolo 49, comma 1, prevede che il voto segreto è ammesso sulle votazioni « *che incidono* » sui principî e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione.

Nella Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, in relazione all'interpretazione del termine « *incidono* », è stato chiarito che suscettibili di voto segreto sono « le norme che, rispetto ai principî e ai diritti costituzionali indicati dall'articolo 49, comma 1, introducano una disciplina significativamente divergente rispetto a quella esistente o modifichino le condizioni sostanziali per l'esercizio dei diritti in questione ». In ciò la disciplina prevista dal Regolamento della Camera si differenzia da quella del Regolamento del Senato che, sebbene per molti aspetti simile, utilizza — anziché la locuzione « *incidono* » — un'altra, assai meno stringente, ossia « *attengono* », come precisato anche dal Presidente del Senato in Aula con riguardo alle sue decisioni sul voto segreto sul provvedimento ora al nostro esame.

Alla stregua di tali presupposti, per quanto riguarda gli emendamenti di cui alla lettera *a*) (quelli cioè riferiti ai principî e ai diritti di libertà, ivi inclusi quelli sulle minoranze linguistiche e sull'amnistia e indulto), non risulta ammissibile il voto segreto sulle disposizioni che non recano alcuna disciplina sostanziale, ma si limitano a regolare diversamente il procedimento di approvazione delle leggi riferite a tali materie, in particolare modificando la competenza delle Camere, ovvero prevedono l'esclusione del *referendum* abrogativo.

Stessa valutazione negativa deve farsi per gli emendamenti che intervengono a modificare la competenza legislativa sull'istituzione di commissioni d'inchiesta, o ne stabiliscono criteri di composizione o di nomina delle cariche interne, risultando in tal senso del tutto univoco e insuperabile

il dato regolamentare che consente lo scrutinio segreto solo per « *l'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta* ».

Sono invece segretabili gli emendamenti che innovano la disciplina sostanziale di tali principî e diritti come quelli che disciplinano la comunicazione politica in campagna elettorale (in quanto incidenti sull'articolo 21 Cost.) e quelli che contengono disposizioni sostanziali riferite alla tutela delle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione.

Quanto agli emendamenti di cui alla lettera *b*), ossia quelli che modificano l'articolo 68 della Costituzione e le immunità dei parlamentari (insindacabilità e inviolabilità), sottolinea anzitutto come tale articolo non sia menzionato nell'articolo 49, comma 1, del Regolamento, il cui elenco, come già detto, è da considerarsi tassativo e non suscettibile di interpretazione estensiva.

Inoltre, l'articolo 68 ha per obiettivo quello di definire lo *status* costituzionale dei parlamentari, prevedendo alcune peculiari garanzie a tutela dell'autonomia del loro ruolo e dell'Istituzione parlamentare nel suo complesso. Esso non riguarda dunque direttamente i principî e diritti di libertà dei cittadini di cui agli articoli 13 e seguenti della Costituzione, come dimostra anche la sua collocazione nella parte seconda della Costituzione e non nella prima, dove sono invece contenuti gli articoli richiamati dalla norma regolamentare sul voto segreto. In questo senso richiama i precedenti in cui le proposte di legge di attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (nella XIII e XIV legislatura) sono state contingentate fin dal primo calendario in quanto ritenute non segretabili.

Del tutto diverso è il regime delle singole domande di autorizzazione all'esecuzione di provvedimenti giudiziari limitativi delle libertà personali, suscettibili di scrutinio segreto su richiesta, posto che si tratta di deliberazioni che non hanno contenuto normativo di carattere generale ma sono destinate ad incidere direttamente sulle libertà del singolo deputato. In proposito non ritiene possa invocarsi in

senso contrario la pronuncia del Presidente della Camera nella citata riunione della Giunta per il Regolamento del 2002, in quanto essa si riferisce esclusivamente alle deliberazioni che riguardano le singole domande di autorizzazione avanzate dal magistrato nei confronti di singoli deputati e non per le proposte di legge di modifica della normativa vigente.

Argomenti del tutto analoghi al complesso di quelli esposti valgono anche per gli emendamenti in materia di reati ministeriali, che incidono sulla disciplina dell'articolo 96 della Costituzione, anch'esso non richiamato dall'articolo 49 del Regolamento.

In conclusione, il voto segreto su tutti questi emendamenti va dunque escluso.

Si sofferma infine sugli emendamenti in materia elettorale (di cui alla lettera c). Rammenta che il Regolamento consente il voto segreto sulle « *leggi elettorali* » e che, per prassi consolidata, confermata nella Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, ai fini del voto segreto « *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* ». In sintesi, risultano dunque segretabili le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e che concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale. Resta invece esclusa la segretabilità di ogni altra disposizione, come ad esempio quelle sul regime delle incompatibilità ed ineleggibilità, o quelle volte a prevedere il numero di seggi assegnati a ciascuna regione o a modificare il diritto di elettorato, oltre ovviamente a quelle che si limitano ad incidere sulla competenza delle Camere in materia o sulle maggioranze necessarie per l'approvazione delle leggi elettorali.

Tale interpretazione è consolidata con riferimento ai progetti di legge ordinaria.

Nel caso all'esame però – per la prima volta – la Giunta si trova di fronte ad un gruppo di emendamenti volti a introdurre nella Costituzione norme che incidono sul sistema elettorale.

In proposito possono distinguersi tre gruppi di emendamenti:

1) quelli che contengono norme volte a costituzionalizzare uno specifico sistema elettorale (quello proporzionale, ad esempio) o a prevedere una specifica caratteristica essenziale del sistema stesso (ad esempio, il divieto di pluricandidature);

2) quelli che non individuano direttamente un sistema elettorale, ma introducono limiti negativi alle eventuali caratteristiche essenziali del sistema stesso, lasciando al legislatore ordinario ampia discrezionalità su tale scelta (ad esempio, ponendo limiti alla previsione di soglie di sbarramento o all'attribuzione del premio di maggioranza, ma senza indicare una scelta univoca del sistema);

3) quelli che stabiliscono la disciplina transitoria applicabile per l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali in attesa dell'approvazione della legge a tal fine prevista dall'articolo 2, ultimo comma.

Occorre dunque chiarire se a tali disposizioni si possa riferire il dettato dell'articolo 49.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di norme che di per sé non sono autoapplicative, ma richiedono un successivo intervento del legislatore ordinario che le traduca in una compiuta disciplina elettorale. Al riguardo, segnala che nella Giunta per il Regolamento del 4 giugno 1997, seppure con riferimento a disposizioni costituzionali diverse e non strettamente attinenti al sistema elettorale (si trattava della modifica dell'articolo 48 sul voto degli italiani all'estero e all'istituzione della circoscrizione estero), è stato precisato che « *le proposte di legge sulle quali è stata formulata la richiesta di votazione segreta contengono norme che non stabiliscono una disciplina elettorale, ma costi-*

tuiscono il presupposto per una successiva revisione delle leggi elettorali, enunziandone i principi: pertanto, non appare ammissibile la richiesta di sottoporle a votazione mediante scrutinio segreto.... Proprio il fatto che il provvedimento, nell'enunziare un principio, costituisca il presupposto per una legge elettorale, da adottarsi successivamente, conferma l'interpretazione dianzi suggerita: il vero e proprio intervento sulla legislazione elettorale esigerà la presentazione di un progetto di legge ordinaria, avente le caratteristiche previste dall'articolo 49, comma 1, e perciò assoggettabile alla disciplina del voto segreto ».

Con riferimento agli emendamenti di cui ai punti 1 e 2 (cioè quelli che costituzionalizzano uno specifico sistema elettorale e quelli che individuano limiti negativi alle scelte future del legislatore ordinario), la valutazione sulla segretabilità potrebbe essere diversa a seconda che essi contengano un principio volto ad introdurre un sistema elettorale chiaramente e direttamente indicato ovvero non individuino direttamente il sistema elettorale, ma solo limiti negativi rispetto alle future scelte del legislatore ordinario, in capo al quale permarrebbe un'ampia discrezionalità.

Quanto agli emendamenti di cui al punto 3 (sistema elettorale transitorio del Senato) – su cui peraltro non risultano avanzate richieste di voto segreto – va anzitutto tenuto presente che, secondo quanto previsto dal disegno di legge costituzionale, il Senato, configurato come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, non è eletto a suffragio universale e diretto, ma ha una composizione determinata da un meccanismo di elezione di secondo grado, cioè da parte dei consigli regionali. Si tratta peraltro di norme immediatamente applicative, ancorché di rango costituzionale, e che, disciplinando le modalità di prima elezione del Senato, concernono il « meccanismo di trasformazione dei voti in seggi ».

Occorre quindi stabilire se le norme che disciplinano tale elezione di secondo

grado rientrino o meno nella nozione di legge elettorale individuata dal Regolamento.

Nella citata riunione della Giunta per il Regolamento del 4 giugno 1997 il Presidente della Camera precisò, anche se con riferimento a diversa fattispecie (voto degli italiani all'estero e istituzione della Circonscrizione estero), che per « legge elettorale » ai sensi dell'articolo 49 del Regolamento deve intendersi « la disciplina del rapporto di elezione fra cittadini e organi di rappresentanza ». Questa precisazione sembra riferire l'ambito applicativo dell'articolo 49 del Regolamento al sistema di elezione diretta di organi rappresentativi e non già alla modalità di elezione di altri organi che, pur rappresentativi di istituzioni democratiche, non traggano la loro investitura diretta dall'elezione da parte dei cittadini. Sulla base di tali presupposti, il voto segreto non sarebbe ammissibile. Diversamente dovrebbero considerarsi segretabili anche le norme che disciplinano l'elezione di altri organi per i quali non sia previsto un sistema di elezione diretta (come, ad esempio, il CSM).

Infine, espone un'ultima considerazione di carattere generale. Il voto segreto, come detto, è ammissibile solo sulle questioni strettamente riconducibili ai casi tassativamente previsti dal Regolamento (e dalla prassi). Come chiarisce il Regolamento, in caso di emendamenti che rechino più contenuti solo parzialmente segretabili, dovrà valutarsi se sia o meno prevalente la parte segretabile.

Ha sottoposto questi elementi alla Giunta per conoscere le valutazioni dei suoi componenti.

Pino PISICCHIO, dopo aver ringraziato la Presidente per l'approfondita introduzione e aver svolto alcune considerazioni sulla particolare delicatezza del tema del voto segreto in una stagione in cui la forza dell'articolo 67 della Costituzione appare notevolmente attenuata, ricorda come, nel corso della presente legislatura, la Giunta abbia già affrontato una volta questioni concernenti l'applicazione dell'articolo 49 del Regolamento in relazione alla richiesta

di voto segreto su proposte emendative che ridisegnavano le circoscrizioni relative all'elezione del Parlamento europeo. In tale occasione, come del resto oggi, la Presidente ha richiamato le pronunce della Giunta per il Regolamento del 4 giugno 1997 e del 7 marzo 2002 (ed i precedenti), che hanno chiarito, ai fini dell'applicazione dell'articolo 49, che per leggi elettorali devono intendersi le sole norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi.

Ciò premesso, ritiene che tra le tre categorie di emendamenti richiamate dalla Presidente e sulle quali sole occorre soffermarsi, l'unica in relazione alla quale si pongono questioni sulla segretabilità sia proprio quella della materia elettorale, risultando pacifica, in relazione alle prime due, la segretabilità, da un lato, di una eventuale norma incidente in modo sostanziale sui diritti di libertà e, dall'altro, la non segretabilità di norme che incidano in materia di immunità parlamentari, tenuto conto che le immunità operano a tutela del ruolo del parlamentare e dell'Istituzione nel suo complesso e non dei diritti di libertà del singolo parlamentare.

Venendo quindi alle proposte emendative volte ad introdurre in Costituzione principi in materia elettorale — eventualità che fu peraltro discussa anche dall'Assemblea costituente, dove emerse un orientamento chiaramente favorevole al sistema proporzionale (del quale egli è difensore anche oggi) — ritiene che le stesse, essendo prive del requisito dell'autoapplicatività, presentano dubbi sulla loro segretabilità. Come è noto, infatti, ciascun sistema elettorale risulta dalla combinazione di vari elementi e la sola individuazione, ad esempio, del metodo proporzionale o di quello maggioritario, senza l'apparato di norme necessario alla effettiva precisazione del sistema elettorale in termini applicativi, non è — a suo avviso — sufficiente a connotarlo compiutamente.

Alla luce delle summenzionate pronunce della Giunta, tali emendamenti costituirebbero il semplice presupposto per il successivo intervento del legislatore ordinario chiamato alla compiuta definizione

del sistema elettorale: esprime dunque perplessità sulla possibilità che essi siano sottoponibili al voto segreto.

Elio VITO ringrazia la Presidente per aver voluto sentire la Giunta sulla questione, la quale riveste una certa rilevanza in quanto, in una tradizione che vede un'applicazione normalmente restrittiva dell'istituto del voto segreto, sarebbe la prima volta che, in questi termini, viene in esame l'applicabilità del voto segreto a leggi di revisione costituzionale.

Ricollegandosi alle osservazioni del collega Pisicchio in merito alle leggi elettorali, rileva innanzitutto che, nell'elencazione tassativa di cui all'articolo 49 del Regolamento, non compaiono gli articoli della Costituzione concernenti la composizione e le modalità di elezione della Camera e del Senato, mentre la materia elettorale è testualmente richiamata mediante l'espressione « leggi elettorali ». Tali considerazioni sono confortate dalle precedenti pronunce della Giunta, richiamate dalla Presidente: lo stesso criterio interpretativo relativo alla trasformazione dei voti in seggi è evidentemente riferibile solo alla legislazione ordinaria. Ritiene pertanto che l'ipotesi di estendere il voto segreto a norme elettorali recate in progetti di legge costituzionale sia al di fuori delle previsioni regolamentari, le quali appaiono insuscettibili di interpretazioni estensive. A suo avviso, inoltre, le norme concernenti la trasformazione dei voti in seggi non sono in generale idonee ad essere contenute in un testo costituzionale nella misura in cui pongano vincoli troppo stringenti o troppo generici al legislatore: al riguardo solleva dubbi circa la stessa ammissibilità di emendamenti di tal genere, sia quando indichino un sistema elettorale definito, sia quando rechino disposizioni estremamente dettagliate. In considerazione della delicatezza della materia, auspica che la Giunta possa essere concorde su tali conclusioni, conformi al diritto vigente, mentre laddove essa ritenesse di dover estendere la disciplina del voto segreto alle norme elettorali recate in testi costituzionali,

essa dovrebbe seguire altre strade: invita dunque la Presidente a non considerare in ogni caso applicabile la disciplina del voto segreto alle disposizioni del progetto di riforma costituzionale in materia elettorale in quanto non rientranti nella previsione di cui all'articolo 49 del Regolamento, soprattutto alla luce dell'interpretazione restrittiva che se ne è affermata.

In merito agli emendamenti riferiti all'articolo 68 della Costituzione, rammenta come questo non rientri fra quelli per i quali l'articolo 49 del Regolamento prevede la possibilità del voto segreto: pertanto appaiono del tutto pacifiche le conclusioni prima esposte dalla Presidente. Resta naturalmente salva la possibilità che la materia sia oggetto di riconsiderazione in sede di modificazioni regolamentari.

In merito, da ultimo, agli emendamenti che definiscono la procedura di approvazione delle leggi – in particolare il riparto di competenza fra Camera e Senato – in materia di principi e diritti di libertà elencati dall'articolo 49, rileva preliminarmente che, poiché effettivamente tali principi e diritti possono essere limitati da norme anche di rango costituzionale, solo con riferimento a tale ambito materiale ritiene ipotizzabile l'applicabilità (al sussistere dei relativi presupposti) del voto segreto: al riguardo dichiara di condividere l'interpretazione della Presidente secondo cui, in sintesi, è ammissibile il voto segreto solo quando queste norme di carattere sostanziale incidano direttamente e in maniera rilevante sui suddetti principi di libertà. La valutazione circa la sussistenza di questi presupposti relativamente ai singoli emendamenti resta dunque rimessa alla Presidente.

Manifesta, conclusivamente, preoccupazione per la possibile estensione del voto segreto anche alle leggi costituzionali, ipotesi che – pur non essendo espressamente vietata dal Regolamento – non ne è comunque disciplinata: risulta pertanto necessaria una particolare cautela nella valutazione di siffatta ipotesi la quale finirebbe per costituire un precedente invocabile anche in futuro.

Danilo TONINELLI ringrazia anch'egli la Presidente per aver voluto sentire la Giunta, i cui componenti sono chiamati ad esprimere oggi valutazioni tecniche e non politiche. In tale ottica, ritiene che l'interpretazione dell'articolo 49 del Regolamento debba poter prescindere dai precedenti cui si è richiamata la Presidente: ciò in quanto, a suo avviso, la particolare posizione storica e politica di un Parlamento i cui componenti non sono scelti direttamente dai cittadini, ma designati sostanzialmente dai vertici di partito, deve portare ad una valorizzazione del voto segreto, con una necessaria contestualizzazione dell'interpretazione regolamentare.

In merito agli emendamenti concernenti i principi e diritti di libertà, contesta l'interpretazione data dalla Presidente, la quale legge le disposizioni in esame come una diversa ripartizione di competenze e poteri, in quanto tale non incidente direttamente sui principi e diritti di libertà. Al riguardo osserva che le modificazioni delle procedure e delle fonti di disciplina dei diritti sono comunque idonee ad incidere, in via indiretta, sui diritti fondamentali dei cittadini.

In merito agli emendamenti concernenti gli articoli 68 e 96 della Costituzione, rileva che una disposizione costituzionale che modifichi, ad esempio, l'articolo 68 impatta direttamente su materie quali intercettazioni o arresti, risultando pertanto correlabile con i diritti fondamentali previsti dall'articolo 24 della Costituzione (a sua volta richiamato dall'articolo 49 del Regolamento). E poi, tale disciplina costituzionale, pur non essendo ricompresa tra gli articoli per i quali il Regolamento prevede la possibilità del voto segreto, si pone comunque come una disciplina derogatoria, fra l'altro, dell'articolo 21 della Costituzione, il quale invece vi rientra. Se, dunque, l'interpretazione restrittiva proposta dalla Presidente sulla segretabilità degli emendamenti riferiti ai principi e diritti di libertà può anche presentare margini di fondatezza, benché egli non la condivide, sugli emendamenti riferiti agli articoli 68 e 96 della Costituzione non

vede come possa essere negato il voto segreto. A maggior ragione, il voto segreto è configurabile quando l'intervento su tale materia è contenuto in norme di rango costituzionale.

In merito, infine, alla legislazione elettorale, ritiene da un lato che le precedenti pronunce della Giunta non abbiano fatto distinzione fra leggi ordinarie e costituzionali; dall'altro richiama la formulazione letterale dell'articolo 49, primo comma, del Regolamento, il quale, enumerando le varie ipotesi di segretabilità, richiama le « leggi elettorali », da ultimo, dopo una virgola e una congiunzione, le quali lasciano intendere che a queste leggi non sia riferibile la limitazione alle « leggi ordinarie » menzionate in precedenza nel corpo del medesimo periodo.

Richiamata preliminarmente l'assoluta mancanza di precedenti sulla questione oggi all'esame della Giunta, rileva che, anche a volersi attenere all'interpretazione restrittiva che vede i voti sulle leggi elettorali segretabili solo ove si verta in tema di trasformazione di voti in seggi, deve ammettersi che la costituzionalizzazione di un determinato sistema elettorale, ad esempio proporzionale, maggioritario o tale che preveda riserve per determinate categorie, è — appunto — ben idonea ad incidere sul sistema di attribuzione dei seggi elettorali. In merito, in particolare, alle norme relative all'elezione del nuovo Senato, ricollegandosi alle osservazioni della Presidente, ritiene che il fatto che si tratti di un'elezione di secondo grado, anziché di un'elezione diretta da parte del corpo elettorale, non determini nessun mutamento di giudizio in ordine alla loro riconducibilità alla nozione di legge elettorale.

Mario CATANIA dichiara di aver prestato particolare ed estrema attenzione, attesa anche la delicatezza dell'argomento, alle comunicazioni introduttive svolte dalla Presidente e che lo vedono totalmente consenziente sulle argomentazioni riguardanti gli emendamenti relativi a principi e diritti di libertà e a quelli

riguardanti le immunità parlamentari e ministeriali.

Con riferimento, invece, alle valutazioni espresse sugli emendamenti riguardanti la materia elettorale, non nasconde di nutrire qualche perplessità, apparendogli particolarmente convincente l'approccio argomentativo seguito dal collega Vito.

Occorre, infatti, innanzitutto, partire dalla natura eccezionale che nell'ordinamento parlamentare riveste la regola del voto segreto, che dunque non è suscettibile di interpretazioni estensive o analogiche. A ciò si aggiungano altri elementi di valutazione che derivano dalla stessa costruzione della norma regolamentare che disciplina la materia. L'articolo 49 infatti distingue un primo gruppo di temi (principi e diritti di libertà) sui quali è ammesso il voto segreto e che vengono individuati con il richiamo alle relative disposizioni costituzionali che li contengono; nel secondo gruppo, invece, non si fa riferimento a temi materiali, ma a strumenti legislativi e deliberativi, e nell'ambito di questo gruppo è presente il riferimento alle « leggi elettorali ». Questa distinzione fonda dunque, a suo avviso, un giudizio di non applicabilità del voto segreto agli emendamenti relativi alla riforma costituzionale che riguardino la materia elettorale, in quanto attraverso essa il Regolamento intende accordare il voto segreto solo alle discipline elettorali contenute in leggi ordinarie. Sotto questo punto di vista anche la pronuncia della Giunta per il Regolamento del 2002 deve essere intesa correttamente, e cioè come pronuncia volta a delimitare quali contenuti delle leggi elettorali ordinarie siano effettivamente sottoponibili al voto segreto.

Conclusivamente dunque non può che convenire con il giudizio già espresso dal collega Vito sulla non segretabilità di norme in materia elettorale che siano contenute in un testo costituzionale, ritenendo che il Regolamento riservi questa modalità di voto, in campo elettorale, alle sole disposizioni di legge ordinaria.

Gianni MELILLA esprime il più sentito ringraziamento alla Presidente per aver

voluto avvalersi dell'avviso della Giunta per le decisioni in questa materia.

Premessa fondamentale di qualunque ragionamento sul tema in esame deve essere, a suo avviso, la considerazione che ogni ragionevole dubbio che insorga nel caso di specie deve essere valutato con particolare cautela in quanto si è in presenza di un testo di riforma costituzionale, nella consapevolezza dunque della capitale importanza dei testi e dei temi su cui si va ad incidere.

Sotto questo punto di vista, dunque, e a maggior ragione trattandosi di un testo costituzionale, le opzioni interpretative definite in passato, ove non siano fondate su dettati normativi regolamentari inoppugnabili, gli appaiono suscettibili di poter essere superate mediante nuove soluzioni interpretative – poste in capo alla Presidenza – che meglio si attaglino ai casi concreti in esame.

Se con riferimento agli emendamenti attinenti agli articoli 68 e 96 della Costituzione eventuali dubbi interpretativi non gli appaiono destituiti di fondamento, non ritiene invece esservi alcun dubbio sull'ammissibilità del voto segreto sugli emendamenti che riguardino meccanismi di trasformazione di voti in seggi, tanto più ove si consideri che si viene così ad incidere sul sistema elettorale che nell'originario inquadramento dei Padri Costituenti era definito in modo tale da garantire che la maggioranza dei seggi corrispondesse alla maggioranza dei voti popolari, sicché le stesse maggioranze speciali previste dalla Costituzione risultano sostanzialmente fondate su questo presupposto.

Prospetta, invece, un'ulteriore categoria di emendamenti sui quali, a suo avviso, ricorrerebbero i presupposti per il voto segreto: premesso, infatti, che l'articolo 49 prevede il voto segreto anche sulle proposte di modifica al Regolamento, ritiene che esso debba essere riconosciuto sulle disposizioni recate dal disegno di legge di riforma costituzionale, ed in particolare quelle di cui all'articolo 12, attinenti specificamente al procedimento legislativo, le

quali si riflettono automaticamente sul Regolamento della Camera, richiedendone necessariamente la revisione.

David ERMINI si dichiara particolarmente convinto, con riferimento all'esegesi dell'articolo 49 e agli ambiti di intervento sui quali è ammesso il voto segreto, della distinzione tracciata tra materie e strumenti legislativi; con riguardo, dunque, alle leggi elettorali non vi è dubbio, secondo il suo convincimento, che si tratti delle sole leggi elettorali ordinarie, nella cui discussione è possibile avanzare le richieste di voto segreto. In sede costituzionale è possibile definire solo indicazioni di principio in ordine al sistema elettorale prescelto, suscettibili poi di essere tradotte e declinate dal legislatore ordinario in una molteplicità di modi: sicché sarà solo la sede della legge ordinaria a poter essere assoggettata allo scrutinio segreto, posto che in quella circostanza si individueranno le scelte legislative concrete e di merito, rimanendo la norma costituzionale una norma generale di principio – ad esempio, sul sistema elettorale proporzionale o sul sistema maggioritario – che consente poi ampia discrezionalità al legislatore ordinario. Ribadisce, dunque, che il voto segreto riguarda le norme elettorali della legge ordinaria e non può riguardare norme attinenti alla materia elettorale di rango costituzionale. A questo ordine di considerazioni, fondato strettamente sull'analisi dell'articolo 49, si aggiungono poi ulteriori considerazioni di carattere più generale.

Partendo, infatti, dalla natura eccezionale del voto segreto, ammetterlo anche con riferimento alla discussione di leggi costituzionali – laddove il Regolamento non prevede esplicitamente questo caso – significa dar luogo a potenziali allargamenti strumentali della materia della discussione sulla riforma costituzionale, che finirebbe per poter ricomprendere temi ed argomenti ad essa originariamente estranei. Non bisogna poi dimenticare che il voto segreto è accordato dal Regolamento a fini di tutela della libertà di

coscienza dei singoli deputati e non per essere utilizzato strumentalmente per fini di battaglia politica.

Dopo che Laura BOLDRINI, *Presidente*, ha precisato che questo ordine di considerazioni sulla strumentalità o meno del ricorso al voto segreto è del tutto estraneo alla discussione oggi in corso, che attiene esclusivamente ad una valutazione tecnica sulla sua ammissibilità in termini regolamentari, David ERMINI conclude il suo intervento dichiarando la sua convinta adesione sulle altre argomentazioni espresse dalla Presidente, con riferimento, in particolare, agli emendamenti relativi agli articoli 68 e 96 della Costituzione, che non definiscono una nuova disciplina in materia di libertà personale, ma incidono sullo *status* dei parlamentari e sulle prerogative in tema di reati ministeriali; analogo consenso esprime sulle considerazioni in merito alle disposizioni transitorie relative all'elezione di secondo grado del Senato, e cioè su disposizioni di rango costituzionale, ma destinate ad operare in via provvisoria e non a regime.

Raffaele VIGNALI si associa alle considerazioni svolte dai colleghi Vito, Catania ed Ermini.

Alfredo D'ATTORRE si associa anch'egli ai ringraziamenti alla Presidenza per aver voluto convocare la Giunta per il Regolamento sul tema oggi in discussione.

Rammentato preliminarmente che appartiene ad un Gruppo che non ha chiesto, né intende richiedere lo scrutinio segreto, si dichiara perfettamente consapevole del peso e dell'importanza che potranno rivestire in ambito parlamentare gli orientamenti che la Giunta è chiamata oggi ad assumere.

Ritiene del tutto convincenti i termini di valutazione esposti dalla Presidenza con riferimento agli emendamenti che riguardano principi e diritti di libertà e a quelli che attengono alle immunità parlamentari e alle prerogative in materia di reati ministeriali.

Quanto agli emendamenti relativi alla materia elettorale esprime un'opinione di-

versa rispetto a quella dei colleghi che si sono pronunciati in senso negativo rispetto all'ammissibilità su di essi del voto segreto. Ritiene, infatti, difficile poter negare che il Regolamento, nell'utilizzare la locuzione « *leggi elettorali* », si riferisca in generale alle disposizioni che incidono sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e di formazione della rappresentanza, indipendentemente dal rango della fonte normativa in cui tali disposizioni risultino collocate. Diversamente si arriverebbe al risultato paradossale di escludere il voto segreto sulla norma costituzionale che definisce il principio fondamentale sul sistema elettorale e poi di ammetterlo su norme secondarie e meramente esecutive del dettato costituzionale.

Chiarita la sua posizione in ordine alla questione del voto segreto, si dichiara invece più sensibile alle considerazioni relative all'effettiva congruità e pertinenza di queste norme rispetto al tema della riforma costituzionale in discussione. Ricordato che nell'altro ramo del Parlamento la Presidente della 1^a Commissione Finocchiaro ha escluso dalla discussione alcuni emendamenti estranei all'oggetto dell'intervento di riforma, effettivamente l'introduzione di disposizioni attinenti al sistema elettorale nel testo costituzionale potrebbe presentarsi non in linea con i temi trattati dal disegno di legge; ma una volta che essi siano ammessi non possono sfuggire alla regola del voto segreto.

Dopo che Laura BOLDRINI, *Presidente*, ha precisato che precedenti decisioni, in sede referente, hanno determinato il perimetro della discussione dell'oggetto della riforma, che, allo stato del procedimento, non può quindi essere rimesso in dubbio, Alfredo D'ATTORRE conclude il suo intervento dichiarandosi a favore della segretabilità anche delle disposizioni relative al meccanismo di elezione, in via transitoria, del nuovo Senato della Repubblica. Ancorché si tratti di un'elezione di secondo grado, si è comunque in presenza dell'elezione di un organo costituzionale che partecipa al processo legislativo (ed in ciò si differenzia dalle elezioni di secondo

grado di altri organi, quali il CSM e Corte costituzionale) ed il cui procedimento di formazione si articola in due passaggi elettorali: il primo, a suffragio universale e diretto, è quello che riguarda l'elezione dei Consigli regionali; il secondo è quello che si consuma all'interno di questi ultimi e che conduce all'elezione dei membri del nuovo Senato.

Donata LENZI dichiara di condividere le considerazioni svolte dai colleghi Pisicchio, Catania, Vito ed Ermini, ai cui argomenti giuridici non ritiene di dover aggiungere nulla.

Si sente, invece, di dover fare un'osservazione di carattere politico e che attiene alla natura costituzionale dell'oggetto della discussione. Dal momento, infatti, che oggetto del dibattito è il cambiamento delle regole supreme fissate nella Carta costituzionale – e dunque si tratta di un dibattito con il massimo grado di politicità – è bene che risultino chiare e pubbliche le posizioni di ciascun parlamentare e che vi sia una conseguente assunzione di responsabilità di ciascuno in ordine a queste scelte così importanti. Non può essere quindi utilizzato lo scudo della tutela della libertà di coscienza, rappresentata dal voto segreto, per deliberazioni ad elevato grado di politicità; tale scudo dovrebbe essere riservato a spazi ben delimitati e ristretti.

Cinzia Maria FONTANA rileva che la prassi parlamentare fa indubbiamente emergere come nell'applicazione dell'articolo 49 si siano seguiti criteri interpretativi particolarmente rigorosi e restrittivi e che in tale quadro si colloca la distinzione, evidenziata da più colleghi e rinvenibile nella norma regolamentare, tra materie e strumenti legislativi oggetto di voto segreto. Nell'associarsi all'intervento svolto dal collega Ermini, conviene specificamente sulle perplessità espresse circa la pertinenza degli emendamenti relativi alla materia elettorale ai temi oggetto della riforma costituzionale, in quanto suscettibili di determinare un allargamento smisurato degli oggetti della discussione.

Federica DIENI, condividendo i ringraziamenti alla Presidenza per la convocazione della Giunta, ribadisce l'esigenza di un chiarimento interpretativo sui temi in discussione nei termini prospettati dal collega Toninelli.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, prende atto che nel dibattito è emerso un orientamento largamente prevalente, riassumibile nei seguenti termini: conformemente alla prassi parlamentare, è ammissibile il voto segreto sugli emendamenti che recano una disciplina di carattere sostanziale innovativa sui principi e i diritti di libertà indicati nell'articolo 49 del Regolamento, mentre è invece escluso il voto segreto sugli emendamenti che si limitano a definire la procedura di approvazione delle leggi – in particolare il riparto di competenza fra Camera e Senato – nelle materie di cui all'articolo 49.

Il voto segreto è altresì escluso sugli emendamenti che modificano l'articolo 68 della Costituzione e le immunità dei parlamentari e su quelli in materia di reati ministeriali, in quanto incidono su articoli della Costituzione (artt. 68 e 96) non richiamati dall'articolo 49 del Regolamento, il quale reca una elencazione da considerarsi tassativa.

Per quanto riguarda, infine, gli emendamenti in materia elettorale, è emerso un orientamento, anch'esso prevalente, secondo il quale non è ammissibile lo scrutinio segreto su disposizioni volte ad introdurre in Costituzione principi in materia elettorale in quanto, sulla base di quanto affermato dalla Presidenza della Camera nella riunione della Giunta per il regolamento del 4 giugno 1997, si tratta di norme che non stabiliscono una disciplina elettorale, ma costituiscono il presupposto per una successiva revisione delle leggi elettorali, enunziandone i principi. Non è altresì ammesso lo scrutinio segreto sulle disposizioni in materia di elezioni di secondo grado.

La seduta termina alle 15.20.