

Questione di fiducia e legge elettorale

di Salvatore Curreri*

(11 maggio 2015)

(in corso di pubblicazione su “*Quaderni costituzionali*”)

Le questioni regolamentari si pongono spesso come snodi decisivi per attuare scelte politiche fondamentali. Lo dimostra, da ultimo, la contestata decisione del governo Renzi di porre alla Camera la fiducia sulla riforma della legge elettorale.

È dalla riforma regolamentare del 1988 - da quando cioè, capovolgendo la disciplina precedente, si è deciso che il voto palese è la regola e quello segreto l'eccezione -, che le regole sulle modalità di voto sono al centro di problemi applicativi (v. da ultimo la seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 12 gennaio 2015), a dimostrazione di come la tensione tra libertà e responsabilità parlamentare, nonostante il tempo trascorso, rimanga tuttora irrisolta, anzitutto nel costume. E questo per l'ovvia ragione che, in mancanza del coraggio manzoniano, il *come* si vota incide quasi sempre sull'esito del voto. Anzi, quell'equilibrio allora faticosamente raggiunto sembra oggi rimesso in discussione dalle opposte tendenze a contenere, per un verso, le spinte individualiste e centrifughe causate dalla frantumazione della rappresentanza politica e, per altro verso, la crescente verticalizzazione di una dialettica politica che procede per sintesi successive (dapprima nel partito/gruppo, poi in seno alla maggioranza/minoranza, infine in Aula) in base alle “durezze” del principio maggioritario. Il tutto in nome di una libertà di mandato strumentalmente ora invocata, ora negata più per motivi politici che di coscienza.

È su questo sfondo, dunque, che si colloca il problema della legittimità della questione di fiducia in una materia, come quella elettorale, su cui alla Camera (art. 49.1 reg.) – ma non al Senato (stranezza del nostro bicameralismo, figlia di un sofisticato compromesso raggiunto proprio nel tornante del 1988) – può chiedersi il voto segreto. Questione da tempo nota agli addetti ai lavori, subito avvertita dalla Giunta per il regolamento ma lasciata irrisolta (seduta dell'8 febbraio 1989), nell'auspicio (rimasto tale) di una più complessiva revisione della materia. Fu, infatti, subito chiaro che, al contrario delle altre questioni di coordinamento, meramente formali (per questa subito decise dalla Giunta - seduta del 19 ottobre 1988 – ed autorizzate *nemine contradicente* dall'Aula - seduta del 28 febbraio 1990 -), quella sul rapporto tra nuova disciplina di voto e questione di fiducia (specie se posta in sede di conversione dei decreti-legge) era la più rilevante sotto il profilo politico-istituzionale per le inevitabili profonde ripercussioni che qualunque soluzione avrebbe avuto sulla posizione del Governo in Parlamento.

Ma i problemi rinviati sono solo accantonati, mai risolti. Così quando il governo Andreotti pose la fiducia sulla reiezione dell'emendamento che avrebbe rimesso all'autonomia statutaria degli enti locali l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco (bocciatura da cui prese avvio il movimento referendario), fu la Presidente Lotti ad assumersi la responsabilità di dichiarare tale questione di fiducia ammissibile, giacché l'art. 116.4 reg. la vietava, tra l'altro, solo sugli “argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto” (corsivo nostro), esclusi quindi quelli in cui il voto segreto è facoltativo. La formulazione letterale di tale articolo è così chiara ed univoca che – disse la Lotti - “senza una [sua] esplicita modificazione (...), il Presidente non potrebbe in alcun modo limitare l'esercizio di quella che, attraverso una consolidata consuetudine, si è affermata come una prerogativa del Governo...; finché il regolamento è questo, anche se posso comprendere ed in una certa misura condividere le preoccupazioni che sono state manifestate da molte parti (...), vale l'antico principio *dura*

lex, sed lex, al quale non possono esservi eccezioni” (seduta del 24 gennaio 1990). Una lezione di stile e d'imparzialità!

Tale tesi, che aveva finora raccolto il consenso della dottrina in forza dell'insuperabilità della formulazione testuale dell'art. 116.4 reg. (De Cesare, Fusaro, Lippolis, Mannino, Tosi, Traversa), è stata oggi contestata per dimostrare non l'inopportunità ma l'illegittimità della decisione del governo Renzi, dovendosi ritenere la questione di fiducia vietata nei casi in cui lo scrutinio segreto è non solo obbligatorio ma anche facoltativo.

Così, da un lato, si è voluto sminuire il significato del termine “prescrive” sicché esso, privato della sua imperatività, andrebbe riferito a qualunque votazione per cui il regolamento stabilisce lo scrutinio segreto, facoltativo o obbligatorio che sia (Azzariti). Ma, così interpretando, non si tiene in adeguato conto che dal 1948 in poi nei regolamenti il verbo “prescrivere” è stato appositamente usato per far riferimento ai casi di voto segreto obbligatorio, gli unici peraltro fino al 1988 previsti, a cominciare da quello sul voto finale dei disegni di legge.

Dall'altro lato, si è sostenuto che il voto segreto sarebbe “prescritto” anche quando richiesto, non avendo il Presidente alcuna discrezionalità in merito, per cui il divieto di questione di fiducia andrebbe esteso anche alle ipotesi di scrutinio segreto facoltativo (Villone). Ma pare lapalissiano che se l'obbligo di voto segreto dipende da una richiesta, senza quest'ultima il voto segreto non è obbligatorio e, quindi, può essere oggetto di questione di fiducia. In definitiva, ciò che è obbligatorio su richiesta non è obbligatorio ma facoltativo (come del resto ha sinora sempre ritenuto l'unanime dottrina che ha sempre distinto il voto segreto obbligatorio da quello facoltativo).

Oltreché scarsamente aderenti al dato letterale, entrambe tali interpretazioni volutamente disconoscono la rilevanza dei precedenti favorevoli all'ammissibilità della questione di fiducia, non a caso circoscritti alla sola materia elettorale e, di conseguenza, identificati nella sola decisione del Presidente Gronchi di ammettere la questione di fiducia – allora non prevista dal regolamento (tipico esempio della natura non solo descrittiva ma anche prescrittiva della teoria sulla forma di governo) – posta dal governo De Gasperi sull'approvazione della c.d. “*legge truffa*” (seduta del 14 gennaio 1953).

A parte il successivo precedente in materia elettorale del 14 maggio 1956 (comunque antecedente alla riforma regolamentare del 1971), in realtà a favore della questione di fiducia milita una prassi interpretativa consolidata, cui correttamente si è richiamata la presidente Boldrini nel suo *speech* dello scorso 28 aprile, univoca nel considerare ogni qual volta ammissibile la questione di fiducia posta su uno degli argomenti su cui era stato chiesto il voto segreto (v. sedute del 1° agosto 1990, 29 giugno e 24 novembre 2004, 12 maggio 2009).

Qualunque diversa interpretazione che voglia essere metodologicamente corretta trova in tali precedenti un ostacolo insormontabile. In nome del principio di legalità e di certezza del diritto, in diritto parlamentare i precedenti vincolano il Presidente. Se non li si condividono, non si cambia l'interpretazione, ma la regola che ne sta alla base. E, così come fece la lotti, il giurista non deve, prefissata la soluzione che gli appare preferibile, piegare ad essa la disposizione, ma al contrario, partire sempre da quest'ultima per trovare la soluzione, anche quando essa non gli appare preferibile.

Di contro, per non cadere nel culto acritico della tirannia dello “spiedino” dei precedenti (Manzella), egli deve segnalare quelle modifiche regolamentari che riflessione sistematica ed esperienza gli suggeriscono come opportune. Sotto questo profilo, la vicenda qui commentata pare rendere assolutamente improcrastinabile la modifica dell'art. 116.4 reg. (invariato dal 1971!) al fine di meglio coordinarlo con la disciplina di voto, sciogliendo le troppe incongruenze che ancora caratterizzano la questione di fiducia. Tra queste: a) il criterio flessibile, che la fa dipendere *ob relationem* dalle modalità di voto; b) la prassi che solo alla Camera (contra Senato: v. seduta del 27 luglio 2006) la vieta sul voto finale dei

disegni di legge, benché dal 1988 esso non sia più obbligatoriamente segreto (v. la decisione della Presidente lotti del 31 luglio 1990, temendo il “salto qualitativo” che ciò avrebbe comportato ai fini del rafforzamento della posizione del Governo alla Camera); c) la doppia votazione palese cui è oggi soggetto l’articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto legge su cui è posta la questione di fiducia.

Ma, soprattutto, come accennato all’inizio, rimane l’irrisolto, delicato problema se la tavola di valori costituzionali su cui può chiedersi il voto segreto debba per ciò stesso essere sottratta alla questione di fiducia, per evitare che il suo ricorso possa di fatto vanificare lo spirito della riforma del 1988, cioè quello di far prevalere la libertà di voto del parlamentare sull’indirizzo politico del Governo (Manzella). Sotto questo profilo, qualunque soluzione flessibile, che permetterebbe al Governo di decidere cosa far votare a scrutinio palese - o perché incluso nel programma di governo ex art. 94 Cost. (Spadaro) o, più semplicemente, perché oggetto volta per volta della questione di fiducia - rischierebbe sempre e comunque di lasciare alla mercé del Governo la decisione di trasformare in palese quanto grazie al voto segreto si era voluto preventivamente riservare alla libertà di coscienza del parlamentare.

Peraltro i segnali che emergono dalle riforme costituzionali e regolamentari in discussioni sono nel senso di sottrarre la materia elettorale all’indirizzo politico del governo.

Difatti, per un verso, il disegno di legge di riforma costituzionale attualmente in discussione al Senato, prevede che le leggi elettorali siano approvate paritariamente da entrambe le camere, e quindi anche dal Senato, sebbene privo della funzione fiduciaria (nuovo art. 70.1 come modificato dall’art. 10 A.C. 2613-A e abb.). Esse, inoltre, sarebbero sottratte, oltretutto come adesso alla sede legislativa delle commissioni (nuovo art. 72.5 in ciò uguale al vigente art. 72.4 Cost.), sia alla procedura legislativa in tempi certi che il Governo potrebbe chiedere (nuovo art. 72.6 introdotto dall’art. 12 del progetto), sia alla decretazione d’urgenza, ad eccezione però “per la materia elettorale, della disciplina dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni” (nuovo art. 72.4 Cost.).

Per altro verso, il progetto di riforma del regolamento della Camera, elaborato dal gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il regolamento (v. allegati alla seduta del 14 ottobre 2014) prevede che questione di fiducia possa essere posta “sull’approvazione nel suo complesso di un progetto di legge” (nuovo art. 116.2-bis) ma non “su progetti di legge costituzionale o elettorale” (art. 116.4). Ulteriore riprova di come, se si vuole cambiare una prassi interpretativa non condivisa, si debba modificare il testo che l’ha ispirata, con un effetto non confermativo ma innovativo (contra Pace).

Se così è, sarebbe però meglio, ripescando una vecchia proposta (v. XII leg., doc. II, n. 17, Barbera ed altri), che al divieto di questione di fiducia sulle leggi elettorali si accompagnasse l’abrogazione della possibilità di chiedere su di esse il voto segreto, a meno che si voglia candidamente far credere che quella elettorale sia materia di coscienza, anziché la più politica fra tutte le leggi.

*Associato di Diritto pubblico – Università Kore di Enna.