

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 13**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, SUSTA, DELLA VEDOVA, DI  
BIAGIO, D’ONGHIA, GIANNINI, ICHINO, MARAN, OLIVERO e  
ROMANO**

**COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L’8 AGOSTO 2013**

---

**Modifica dell’articolo 107 in materia di computo degli astenuti**

---

ONOREVOLI SENATORI. – Il principio costituzionale di maggioranza di cui all'articolo 64, terzo comma della Costituzione è ripreso dai regolamenti parlamentari del Senato e della Camera in formulazioni diverse e ciò ha dato luogo alla tuttora irrisolta *querelle* sul computo degli astenuti. Da ultimo, il tema è stato toccato nella relazione del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013. Nel Capitolo 3 («Parlamento e Governo»), paragrafo 18 («Funzionamento delle Camere»), si dice in premessa che, in attesa della riforma del Senato nella direzione del superamento del bicameralismo paritario, sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento. Tra queste la più vistosa è sicuramente quella relativa al computo degli astenuti.

L'articolo 48 del regolamento della Camera, dopo aver ripetuto la formula costituzionale «maggioranza dei presenti», afferma che «sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario»; il che significa che gli astenuti non entrano nel calcolo della maggioranza. Ad esempio se su 100 presenti 20 si astengono, la maggioranza richiesta sarà non la metà più uno cioè  $(100:2) + 1$ , ma  $(100-20); 2 + 1$ ; cioè sarà 41 e non 51.

L'articolo 107 del regolamento del Senato stabilisce invece che ogni deliberazione è presa «a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione». Di per sé anche questa formula sembrerebbe non contare gli astenuti; ma la prassi è stata ferma nel ritenere che chi dichiara di astenersi partecipa alla votazione e quindi va contato. Nell'esempio precedente, non sarà quindi possibile

sottrarre i 20 astenuti dai 100 presenti; la maggioranza richiesta sarà 51 e non 41.

La questione è di non poco conto; infatti a Camere politicamente omogenee potrebbero corrispondere decisioni opposte. Se nel nostro esempio si fosse trattato dell'investitura di un governo e questo avesse ottenuto 42 voti, ciò avrebbe significato fiducia alla Camera e sfiducia al Senato. Una cosa politicamente priva di senso che avrebbe già dovuto portare all'eliminazione di una delle due interpretazioni, anche se entrambe costituzionalmente possibili (sentenza n. 78 del 28 marzo 1984 della Corte costituzionale, che giustifica le due interpretazioni del principio di maggioranza in virtù dell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera disposta dal terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione).

Anche la dottrina ha a lungo dibattuto del computo delle astensioni. La questione fondamentale è se considerare come voto solo il suffragio che si depone *pro* o contro l'oggetto della deliberazione, oppure se votante è anche colui che manifesta – in forma espressa e con comportamenti significativi – una volontà né negativa né positiva.

Può essere utile nel giudicare le regole delle due Camere guardare alla concreta esperienza storica del nostro paese. Infatti nella settimana che intercorse tra il 10 e il 16 giugno 1946, cioè tra la proclamazione dei risultati provvisori e definitivi del *referendum* istituzionale, i monarchici presentarono un ricorso basato proprio su questo motivo; la scelta per la Repubblica aveva la maggioranza dei voti espressi non quella dei votanti (considerando cioè quelli che avevano votato scheda bianca o nulla). La Corte di cassazione, respingendo questo ricorso, suggerì quella che sarebbe stata la for-

mula dell'articolo 75 della Costituzione. Ora non si vede perché tale considerazione degli astenuti debba essere contraddetta in sede parlamentare.

Sul tale versante bisogna considerare che nel 1958 il secondo governo Fanfani e nel 1968 il secondo governo Leone ottennero la fiducia della Camera solo grazie alla regola in base alla quale gli astenuti non sono contati ai fini della maggioranza.

Interessante è poi nel 1976 il caso del terzo governo Andreotti, rievocato dopo le elezioni del 2013 come esempio di «governo di minoranza»; quel governo, detto anche della «non sfiducia», alla Camera ottenne su 605 presenti solo 152 voti favorevoli con ben 303 astensioni (tra cui quelle politicamente molto significative del PCI). Al Senato le forze politiche trovarono un accordo in base al quale si sarebbe assentato un numero di senatori compatibile con il numero legale facendo in modo, allo stesso tempo, che i favorevoli fossero superiori alla somma di contrari e astenuti. Al momento della votazione erano infatti presenti 222 senatori (in quella legislatura, su 323 componenti, ne servivano 162 per essere in numero legale); il Governo ebbe la fiducia con 136 voti favorevoli, 17 contrari e 69 astenuti.

Venendo a tempi più recenti, è necessario richiamare il ruolo e l'importanza che il voto di astensione ha avuto nella XV legislatura a causa della risicata maggioranza i cui il governo disponeva al Senato e dell'alta frammentazione e litigiosità della coalizione. Il tema dell'astensione venne in rilievo già nella votazione sulla fiducia al governo Prodi il 19 maggio 2006, quando il Centro-destra chiede che in questo senso si esprimano i senatori a vita. Essi sono consapevoli che ciò equivarrebbe a un voto contrario e non ad un atteggiamento di neutralità, risultato che si sarebbe semmai potuto ottenere con l'uscita dall'Aula; ma i senatori a vita decidono di essere presenti e di dare un voto positivo, pur coperti dagli insulti dell'opposizione.

Il 21 febbraio 2007 la maggioranza viene battuta al Senato sulla risoluzione per approvare la relazione di politica estera esposta dal ministro Massimo D'Alema. Su 319 presenti (maggioranza 160), i favorevoli sono 158, i contrari 136, gli astenuti 24. Decisive sono le astensioni dei senatori Franco Turigliatto e Fernando Rossi di Rifondazione e dei senatori a vita Giulio Andreotti e Sergio Pininfarina.

Un caso che mostra invece il diverso ruolo dell'astensione alla Camera è la decisione dell'opposizione, il 17 ottobre 2007, di astenersi sul testo di riforme costituzionali in discussione in Parlamento. Chiaro segnale di non volerne ostacolare il cammino alla Camera, pur non concorrendo alla sua adozione.

Non sono mancati i tentativi di uniformare la disciplina del Senato a quella della Camera, sia in sede regolamentare che di revisione costituzionale. Nella V e nella VI legislatura due proposte di legge costituzionale a firma di tutti i presidenti di gruppo della Camera furono approvate in prima lettura ma si insabbiarono al Senato.

Anche il testo adottato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII legislatura, che come sappiamo non ebbe seguito, prevedeva che «le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti al voto».

A livello di modifiche del regolamento, nella XV legislatura, in cui il problema era molto sentito, proposte in tal senso furono avanzate dal senatore Franco Cossiga (Doc. II, n. 11) e dal senatore Ripamonti il 5 aprile 2007 (Doc. II, n. 12).

Nella XVI legislatura è stata presentata una proposta specifica sul tema (Doc II n. 4); non è un caso inoltre che tra le proposte di riforma organica del regolamento, quasi tutte includevano la modifica dell'articolo 107 (Doc. II, n. 12, Doc. II, n. 13, Doc. II, n. 14, Doc. II, n. 29).

Anche nella legislatura in corso, una proposta di modifica dell'articolo 107 è inserita nella riforma organica dei regolamenti presentata dai senatori Zanda, Finocchiaro e Minniti (Doc. II, n.3).

In conclusione riteniamo che una prassi del Senato, per quanto antica e costituzionalmente ammissibile, non possa incidere in modo così determinante sul rapporto di fiducia tra Governo e maggioranza parlamentare in un ramo del Parlamento, tanto più in un quadro di bicameralismo paritario come quello attuale.

Tra l'altro è lo stesso regolamento del Senato a contemplare come giuridicamente possibili il voto favorevole, il voto contrario e l'astensione; essa dunque non può essere equivalente nei fatti a un voto contrario, ma deve essere considerata espressione di un disaccordo rispetto alla maggioranza o come un segnale politico al Governo.

Per questo si propone di mutuare l'attuale normativa vigente alla Camera dei deputati rendendo omogenei i procedimenti deliberativi dei due rami del Parlamento.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 107 è sostituito dal seguente:

«1. Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvi i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale. Ai fini del presente comma sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario. In caso di parità di voti, la proposta si intende non approvata».





