

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

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

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa della senatrice ALBERTI CASELLATI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 2003**

—————

Modifiche all’articolo 113 del Regolamento del Senato,  
in materia di voto segreto

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il Parlamento può deliberare oggi, come tutti sappiamo, con voto segreto o con voto palese. Secondo il dettato dell'articolo 113, comma terzo, del Regolamento del Senato, il voto segreto è sempre obbligatorio, in Assemblea e nelle Commissioni, «per le votazioni comunque riguardanti le persone e le elezioni mediante schede». Il voto palese è obbligatorio per tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie e, in particolare, per la legge finanziaria, per quella di bilancio e per le leggi collegate alla finanziaria.

La delimitazione del voto segreto in Parlamento è stata raggiunta nel 1988 dopo una discussione durata 138 anni. Il primo scontro dibattimentale fra voto palese e voto segreto si presentò nella Camera dei deputati fin dalla tornata del 15 maggio 1850. La tradizione parlamentare nel periodo statutario ha visto comunque la normale prevalenza del voto segreto (unica eccezione il breve periodo della Consulta nazionale nel 1946).

Diversamente, nel Parlamento repubblicano il ricorso al voto segreto assume una rilevanza statisticamente marginale, atteso che la stragrande maggioranza delle votazioni in Aula e nelle Commissioni vengono effettuate attraverso il voto palese. Tuttavia la pratica della richiesta del voto segreto fa rilevare una tipica cesura tra la *ratio* della norma e la sua applicazione in concreto, spesso non riconducibile alle ipotesi accademicamente formulate dalla dottrina. Infatti le materie su cui è normalmente possibile chiedere il voto segreto sono tipiche «materie di coscienza», attinenti ai diritti fondamentali della Costituzione, ovvero la tutela delle minoranze linguistiche, le libertà personali, la carcerazione preventiva l'inviolabilità del domicilio, le ispezioni, perquisizioni e seque-

stri, il segreto epistolare, la libertà di circolazione la libertà di riunione, la libertà di associazione, la libertà di confessione, il divieto di gravami giuridici e fiscali, la libertà di stampa, la capacità giuridica, la tutela giurisdizionale, le misure di sicurezza, l'estradiizione, la responsabilità penale, i diritti di famiglia, l'educazione della prole, la protezione della maternità, i trattamenti sanitari e la protezione socio-economica della famiglia. All'elenco delle materie cosiddette di coscienza, può aggiungersi un ulteriore argomento, che ha nondimeno rilevanza sotto il profilo dell'etica civile e politica, ovvero le modifiche al Regolamento del Senato.

Nei casi sopraelencati, secondo una prassi dottrinale consolidata, la libertà di espressione del voto – leggasi la libertà dai condizionamenti di partito o di coalizione -, assume una netta prevalenza rispetto al principio di responsabilità politica personale che su ciascun parlamentare dovrebbe inesorabilmente incombere. Il voto segreto costituisce quindi una deroga a quel principio presente in quasi tutte le costituzioni degli Stati democratici per cui vi è una sorta di corrispondenza tra la volontà manifestata dal parlamentare e la volontà del cittadino elettore anche se mediata dall'interpretazione dell'eletto. Si assume che il parlamentare non abbia la facoltà di esprimere un voto «libero» inteso come «personale» ma che lo stesso debba interpretare, ovviamente assumendone tutta la responsabilità, il pensiero del suo corpo elettorale.

La obbligatorietà del voto palese, salvo rarissime eccezioni, persegue, appunto, lo scopo di rendere quanto più possibile trasparente e controllabile il comportamento dell'eletto.

Il ricorso al voto segreto, per quanto, si ribadisce, conservi una sua *ratio* indiscutibile, è stato da illustri costituzionalisti considerato un temibile grimaldello del corretto rapporto politico-istituzionale tra maggioranza ed opposizione e, all'interno dell'una e dell'altra, del rapporto di equilibrio numerico tra le diverse «correnti» di pensiero. Da noi il passaggio oscuro dello scrutinio segreto è stato un po' la *Grundnorm* del trasformismo parlamentare fino ai giorni nostri e, conseguentemente, anche un fattore che ha indotto la separazione netta tra sistema politico e sistema delle responsabilità.

Infatti la minaccia di votare contro a scrutinio segreto è stata sempre una formidabile arma nelle mani delle correnti di «opposizione incorporata» nella maggioranza. Così come l'indicibile promessa di votare a favore, a scrutinio segreto, è stata la possibilità di negoziazione bilanciata dell'opposizione esterna. Ecco perché la riforma del 1988 appare come una radicale trasformazione della prassi parlamentare.

Tuttavia anche se il nuovo *corpus* regolamentare sembrava dare ampia soddisfazione a coloro i quali invocavano una maggiore trasparenza nell'attività parlamentare da parte dei singoli e dei Gruppi presenti in Parlamento, si può affermare che in quella occasione si poteva tentare di superare il «vincolo della materia di coscienza» ed arrivare a stabilire che, con riferimento a quanto disposto dall'articolo 94 della Costituzione, tutte le materie comunque rientranti nel rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, dovessero soggiacere al «rito» del voto palese obbligatorio. Pertanto ciò che le Camere, nell'esprimere la fiducia al Governo, avevano approvato a voto palese, non potevano poi, contraddittoriamente, sottoporre al giudizio dei rappresentanti del popolo - intesi come maggioranza ed opposizione - a voto segreto. Tutto il resto poteva rientrare nel libero gioco parlamentare, con le tradizionali richieste di votazione qualificata.

Come noto si è scelto, invece, la soluzione di coniugare le norme contenute nella parte seconda della Costituzione, dedicata ai meccanismi dell'ordinamento della Repubblica, e della parte prima, dedicata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Si è regolamentato, così, il funzionamento dei lavori parlamentari (e dunque del rapporto politico governo-maggioranza-opposizione) individuando il criterio attraverso il quale sancire il limite della trasparenza del voto rispetto alla libertà del parlamentare.

Assumeva ancora maggiore rilievo la possibilità che in occasione della votazione finale di un provvedimento si procedesse attraverso il voto segreto. Capitava talvolta che il testo di un provvedimento all'esame delle Camere venisse costruito sulla scorta di maggioranze diverse e che, all'esito del confronto parlamentare l'intero provvedimento venisse bocciato. È bene ricordare, inoltre, che l'articolo 69 del progetto di Costituzione disponeva in modo inequivocabile che la votazione finale su un provvedimento sottoposto all'esame delle Camere dovesse avvenire attraverso il voto segreto. Non si trattava di una novità: già l'articolo 63 dello Statuto albertino prescriveva lo scrutinio segreto per la votazione del complesso di una legge. Fu merito del giovane deputato Aldo Moro, nella seduta della Costituente del 14 ottobre 1947, proporre e far approvare con successo un emendamento soppressivo di tale previsione normativa, sostenendo di non poter accettare di «consacrare costituzionalmente questo strumento di votazione che ha già dato luogo a tanti inconvenienti».

Attualmente la votazione segreta finale è prevista, su richiesta di 20 senatori, solo sui disegni di legge concernenti prevalentemente le materie riservate. Nel momento in cui vengono presentate più domande rivolte all'adozione di diversi metodi di votazione, è stabilito che quella a scrutinio segreto prevalga sull'altra che si rivolge all'appello nominale. Ciò è stato disposto a tutela della libertà del voto, ma ha condotto a manifesta-

zioni da parte dei singoli in contrasto con la disciplina di partito, il così detto fenomeno dei franchi tiratori.

Tale fenomeno è fonte di gravissimi inconvenienti, fra cui assumono particolare rilievo, sotto l'aspetto del rapporto con gli elettori, l'impossibilità da parte di costoro di esercitare il diritto di controllo sull'operato del loro rappresentante, principio base tra l'altro del sistema maggioritario, e sotto l'aspetto della funzionalità del sistema parlamentare, una grave instabilità della maggioranza. Si rende pertanto necessario modificare l'articolo 113 del Regolamento del Senato, mantenendo il voto segreto solo su votazioni riguardanti persone e nei casi in cui si proceda ad elezioni mediante schede.

Concludo, menzionando una citazione di Stuart Mill, autorevole economista inglese dell'800, per meglio comprendere lo spirito della proposta, «lo spirito del voto segreto è questo, che il suffragio all'elettore è dato per sé, per uso e profitto proprio, non quale pubblico carico. Ora l'esercizio di ogni pubblica funzione, sia come elettore, sia come rappresentante, è un potere sugli altri. In ogni elezione politica vi ha pel votante l'obbligo morale assoluto di considerare non già il suo interesse privato, ma l'interesse del pubblico. Posto ciò, è perlomeno conseguenza *prima facie* che il dovere di votare, come qualsiasi altro dovere, venga adempiuto al cospetto del pubblico sotto la minaccia della censura del pubblico».

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

1. All'articolo 113 sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 2, primo periodo, le parole da: «e, per i casi consentiti» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «, fatto salvo quanto previsto dal comma 3»; al terzo periodo, le parole da: «per la votazione nominale» fino a: «segreto», sono soppresse;

*b)* al comma 3, le parole: «le votazioni comunque» sono sostituite dalle seguenti: «esclusivamente le votazioni»;

*c)* i commi 4, 5, 6 e 7 sono abrogati.





