

Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione “antica”*

Francesca Biondi **
(13 ottobre 2014)

Leggendo i resoconti delle sedute del Senato in cui si sono svolte le votazioni degli emendamenti agli articoli del disegno di legge di revisione della parte II della Costituzione (A.S. 1429) si può restare stupiti dal numero delle richieste di voto segreto (il Presidente Grasso, nella seduta del 23 luglio, ne ha preannunciate 920) e dal tempo dedicato alla discussione su tali richieste.

Dopo la questione interpretativa sulla necessità di ricorrere al voto segreto o palese sulla proposta di decadenza del sen. Berlusconi (per la cui analisi si rinvia, in questa *Rivista*, al saggio di A. Gigliotti), la scelta sulla modalità dello scrutinio torna, in questa legislatura, ad essere questione cruciale, mentre, negli anni scorsi, non si ricordano, soprattutto al Senato, toni di tale intensità (cfr. S. Curreri e C. Fusaro, in *Il Filangeri* 2007, spec. 260 ss.). La ragione è evidente. Rispetto all'impianto della riforma costituzionale proposto dal Governo sono state espresse molte obiezioni, soprattutto sulla scelta di escludere l'elezione diretta dei senatori e di ridurre le competenze del Senato, e la speranza dei richiedenti era che anche esponenti dei partiti che avevano contribuito alla stesura del testo decidessero, protetti dalla segretezza del voto, di correggere le scelte fatte in commissione (ponendo ciò, ancora una volta, in evidenza la correlazione, assai stretta, tra scelta sulla modalità del voto e funzionamento della forma di governo parlamentare).

La partita si è giocata sul filo dell'interpretazione dell'art. 113 del regolamento del Senato.

La norma prevede che, se ne viene fatta richiesta da parte di venti senatori, sono effettuate a scrutinio segreto le deliberazioni “relative” alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione e quelle che “attengono” ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13 e ss. della Costituzione.

La decisione spetta al Presidente, sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento.

In questa occasione, la Giunta è stata appositamente convocata il 23 luglio 2014: dopo un intenso dibattito, si è convenuto di rimettere ogni determinazione alla Presidenza.

Il Presidente Grasso, in apertura della seduta pomeridiana dell'Assemblea del 23 luglio, ha così preso posizione rispetto a questioni interpretative nuove e delicate, annunciando di aver deciso di ammettere “sempre” lo scrutinio segreto “laddove si faccia riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche”, pur con l'avvertenza che, dato l'elevato numero delle richieste, avrebbe applicato la regola del “canguro” (su questa decisione, innovativa quanto all'esame di disegni di legge di revisione costituzionale, non è però qui possibile soffermarsi). Diversamente, ha comunicato che avrebbe ammesso allo scrutinio segreto gli emendamenti che richiamano, a vario titolo, gli artt. 13 ss. Cost. solo se riferiti alle “funzioni” delle Camere (artt. 1 e 18 del ddl) e non al “procedimento legislativo” (art. 10 del ddl), operando una distinzione, come si vedrà, niente affatto chiara.

Come accennato, l'enunciazione di questi criteri non ha evitato discussioni.

Rispetto alle numerose proposte emendative contenenti riferimenti alle minoranze linguistiche, ma volti in realtà ad introdurre prescrizioni assai diverse, alcuni senatori hanno chiesto alla Presidenza di applicare il criterio della “prevalenza” della materia, in modo da escludere il voto segreto qualora il riferimento alle minoranze linguistiche fosse residuale rispetto all'oggetto dell'emendamento. Il Presidente del Senato, interpretando letteralmente il comma 7 dell'art. 113 r.s., ha, però, ritenuto che tale criterio possa applicarsi solo alle votazioni “finali” dei disegni di legge, non anche alle votazioni degli

* Scritto sottoposto a *referee*.

emendamenti (sulla questione v. già Giunta per il regolamento del Senato, seduta del 27 settembre 2007).

Per evitare che il riferimento alle minoranze linguistiche potesse essere usato in modo “strumentale” egli ha, invece, consentito di chiedere che l’emendamento fosse votato “per parti separate”, così alimentando, però, ogni volta, discussioni, e votazioni, sulla possibilità di dividere l’enunciato normativo (si veda, in particolare, la seduta del 31 luglio 2014, ove al Presidente, in relazione all’emendamento Candiani 1.0.22, è stato obiettato di aver modificato il proprio orientamento). Il ricorso a tale tecnica ha però evitato l’approvazione di molti emendamenti, poiché, quando è stata ammessa la votazione per parti separate, o l’emendamento è stato ritirato, o non è stato approvato.

Sono stati, invece, approvati, con voto segreto, due emendamenti “attinenti” alle minoranze linguistiche, che introducono disposizioni decisamente problematiche sul piano interpretativo. Anzitutto, con l’approvazione dell’emendamento 30.123, è stata aggiunta in capo alle Regioni la potestà legislativa in materia di “rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”: si tratta, com’è evidente, di una previsione priva di logica, poiché assegna alle Regioni una competenza in ordine all’approvazione della legge elettorale nazionale.

Inoltre, nella seduta del 7 agosto, grazie all’approvazione dell’emendamento 10.71, è stato esteso l’elenco delle materie demandate alla funzione legislativa esercitata “collettivamente” dalle due Camere, ricomprendendovi anche le “leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche”.

Molte critiche sono state poi rivolte alla scelta del Presidente di ammettere il voto segreto anche quando l’emendamento che “attiene” ai diritti fondamentali non era volto a comprimere il contenuto di tali diritti (secondo l’interpretazione, più rigorosa, seguita alla Camera, il cui regolamento utilizza, però, il verbo “incidere”), ma riguarda le “funzioni” delle due Camere, ossia il riparto di competenze tra Camera e Senato. Presumibilmente si è ritenuto che l’approvazione di una legge “attinente” ad un diritto da parte di una Camera o di entrambe non sia indifferente rispetto alla tutela del diritto stesso. Dal dibattito emerge che il Presidente ha fondato la propria decisione su un precedente in materia di passaggio di alcune materie dallo Stato alle Regioni. Quel precedente non era, però, conferente rispetto alla votazione in parola, poiché assegnare la disciplina di un diritto alle Regioni può comportare una differenziazione di contenuto e di tutela, mentre coinvolgere una o entrambe le Camere significa portare nella decisione interessi diversi.

La scelta che ha provocato le più vivaci proteste (v. resoconto della seduta del 31 luglio cit.) è quella con cui il Presidente del Senato ha consentito che fosse messo in votazione un emendamento (il n. 1.1979) all’art. 1 del ddl, che modifica l’art. 55 Cost., ma che, in realtà, riguardava la ripartizione della competenze tra le due Assemblee, e che, pertanto, avrebbe dovuto essere presentato in relazione all’art. 10 del ddl, che modifica l’art. 70 Cost. Grazie a questo *escamotage* il Senato, nonostante il parere contrario del Governo, si è espresso favorevolmente, con scrutinio segreto, sull’estensione delle competenze del Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali alle “materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma”. Ciò consentirebbe al Senato di esprimersi su questioni assai controverse - come le unioni civili, il matrimonio omosessuale e il testamento biologico - che rientrano a pieno titolo nell’indirizzo politico di maggioranza.

Conforme ai precedenti pare invece la decisione di ammettere il voto segreto sugli emendamenti all’art. 18 del ddl relativo all’art. 79 Cost., sul presupposto che la legge di amnistia e indulto incide su istituti che toccano diritti (analogamente si può, infatti, ricordare il voto segreto ammesso alla Camera, il 22 giugno 1990, in occasione della revisione dell’art. 79 Cost.). La proposta, volta a sopprimere la disposizione allo scopo di mantenere la competenza ad approvare le leggi di amnistia e indulto in capo ad entrambi i rami del Parlamento, è stata respinta, ma solo con due voti di scarto.

Quali conclusioni trarre dalle vicende parlamentari narrate? E' ragionevole che sulle riforme istituzionali si possa procedere con voto segreto? La questione, per la verità, non è nuova.

Come si ricorderà, il superamento, nel 1988, della regola del voto segreto, al fine di rafforzare la posizione del Governo "in" Parlamento e di favorire l'assunzione di responsabilità dei parlamentari nei confronti dei cittadini, era stata fortemente voluta dall'allora Presidente del Consiglio De Mita, e, soprattutto, da Craxi, suo alleato di governo, al punto che, non solo la proposta era stata inserita nel discorso programmatico di insediamento del Governo, ma, nell'ottobre del 1988, di fronte alla difficoltà di approvare la riforma, il Governo minacciò persino le dimissioni, qualora non si fosse giunti alla modifica regolamentare.

Quasi tutti i partiti si erano, infatti, adeguati alla richiesta di modificare gli artt. 49 r.c. e 113 r.s., ma il procedimento aveva poi trovato molti ostacoli – e la trattativa si era fatta intensa - quando si era trattato di individuare le deroghe al principio del voto palese, ossia decidere se, e su quali materie, consentire ad un certo numero di parlamentari di chiedere lo scrutinio segreto (si rinvia, sul punto, ai resoconti di G. Fiorucci e C. Gatti, in questa *Rivista* 1989, rispettivamente 135 -158 e 174-182).

Una delle scelte più delicate riguardò appunto le leggi elettorali e quelle costituzionali: mentre il partito comunista voleva che in queste ipotesi fosse possibile chiedere il voto segreto, la proposta era respinta dai socialisti, che – come è ben noto – furono tra i primi sostenitori della necessità di procedere a riforme istituzionali. Il compromesso si trovò infine - con il c.d. accordo De Mita-Craxi, conosciuto, sul piano parlamentare, come "lodo" Spadolini - nel "voto alternato": solo nel regolamento della Camera fu inserita la possibilità di chiedere il voto segreto sulle leggi elettorali e sulle leggi "ordinarie" relative agli organi costituzionali dello Stato e agli organi delle Regioni, mentre al Senato la possibilità di ricorrere allo scrutinio segreto non fu, in queste ipotesi, ammessa. Secondo alcune ricostruzioni (la circostanza è ricordata dalla senatrice Lanzillotta proprio durante il dibattito svoltosi nella seduta del 31 luglio 2014) il lodo escludeva volutamente che al Senato fosse consentito chiedere il voto segreto in materia di organi costituzionali, proprio per evitare che i senatori, chiedendolo, impedissero, per evidenti ragioni di interesse, la riforma del bicameralismo.

Quello che allora non si era immaginato è che la possibilità di chiedere il voto segreto "sui diritti", ammessa per tutelare la libertà di coscienza dei parlamentari, sarebbe stata poi usata per estendere lo scrutinio segreto anche alla riforma della seconda parte della Costituzione e, in particolare, oggi, alle disposizioni con cui sono ripartite le competenze tra le due Assemblee.

** Ricercatore di diritto costituzionale, Università degli studi di Milano