

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 37**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA e RUSSO**

**COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 2017**

—————

Modifica dell’articolo 135-*ter*, in tema di modalità di votazione  
nei casi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso della legislatura che sta per concludersi, la Giunta per il Regolamento del Senato ha affrontato la questione della modalità di votazione – palese o segreta – applicabile a talune fattispecie non espressamente indicate dall'articolo 113 del Regolamento del Senato.

In particolare, la Giunta ha esaminato tale questione con riferimento alla decisione sulla decadenza del Sen. Silvio Berlusconi cui, a seguito della condanna per frode fiscale comminata dalla corte d'appello di Milano, venivano applicati, per la prima volta, gli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 235 del 2012 (decreto attuativo della legge 6 novembre 2012, n.190, nota come legge Severino).

Alla decisione circa la modalità di votazione veniva attribuita particolare rilevanza politica accreditando presso l'opinione pubblica l'idea, forse infondata, ma certo molto negativa per l'istituzione parlamentare, che dietro al voto segreto si potessero nascondere torbide manovre.

In effetti, in epoca repubblicana, l'orientamento istituzionale si è evoluto da una netta preferenza per il voto segreto quale strumento di protezione del parlamentare dal controllo e dall'invasione di un potere autoritario vuoi del Governo, vuoi dei partiti, verso una limitazione della sua utilizzazione progressivamente circoscritta alle decisioni rientranti nella sfera della libertà di coscienza e, come tali, da sottrarre alla disciplina di partito (comma 4 dell'articolo 113); ovvero alle decisioni su persone in quanto coinvolgenti valutazioni discrezionali su fatti in nome dei quali altri poteri possono limitare o condizionare l'esercizio delle prerogative del singolo parlamentare; ovvero, ancora, quando sono in gioco, come nelle

elezioni a schede, valutazioni che attengono alle qualità professionali o morali di candidati a cariche di competenza parlamentare. La progressiva restrizione dell'area del voto segreto, culminata con la riforma del 1988, si è sviluppata insieme alla crescente richiesta di trasparenza e di *accountability* delle decisioni politiche da parte dell'opinione pubblica.

Questa evoluzione conferma, peraltro, la saggezza della scelta dei Costituenti di non aver costituzionalizzato il voto segreto ma di avere demandato la relativa disciplina ai regolamenti parlamentari, strumenti più flessibili e adattabili ai mutamenti della cultura politico-istituzionale.

Nel caso relativo alla decisione sulla decadenza di un Senatore, il Senato, come si è detto, era chiamato ad applicare per la prima volta la legge Severino in materia di decadenza, istituto non disciplinato dalla Costituzione e, per quanto concerne i regolamenti parlamentari, trattato solo dall'articolo 2, comma 2, del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera. La deliberazione sulla decadenza rientra nella categoria delle deliberazioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità ma non è identificabile con esse in quanto da queste le distingue il carattere di mero accertamento della sussistenza di un fatto presupposto; a parziale differenza delle deliberazioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità che coinvolgono una valutazione dei fatti presupposti.

Peraltro proprio il decreto legislativo delegato *ex lege* Severino rinvia per quanto non previsto alle norme in materia di verifica dei poteri adottate ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione con ciò assimilando la decadenza agli altri istituti ivi previsti.

Per quanto riguarda le deliberazioni teoricamente assimilabili alla decadenza, specificamente trattate dall'articolo 135-ter del Regolamento del Senato, non esiste una specifica norma regolamentare in ordine alla modalità di votazione. È stato quindi generalmente applicato in via di pura prassi, senza neppure un fondamento interpretativo, l'articolo 113, comma 3, del Regolamento, facendo rientrare tali deliberazioni tra quelle riguardanti persone, per le quali è previsto il voto segreto. Eppure la motivazione che ha ispirato tale prassi non ha avuto uno sviluppo concreto e univoco. In occasione di un importante parere reso il 6 maggio 1993 in occasione del voto sulla richiesta di autorizzazione a procedere contro il Sen. Giulio Andreotti, la Giunta per il Regolamento stabilì che per «le deliberazioni sulle richieste di autorizzazione a procedere in giudizio, il voto è svolto, d'ufficio, a scrutinio palese. E ciò in quanto le deliberazioni stesse costituiscono espressione di una prerogativa dell'Organo parlamentare nell'ambito del rapporto con altri Organi dello Stato e dunque non rappresentano in senso proprio "votazioni riguardanti persone"». In altri termini, essa argomentò nel senso che tali votazioni non andassero ad incidere sullo *status* personale del parlamentare coinvolto nel caso di specie, bensì riguardassero una prerogativa dell'Assemblea nel suo complesso e, come tali, fossero quindi estranee al dispositivo di cui all'articolo 113, comma terzo, del Regolamento.

Si tratta, quindi, di capire se la deliberazione prevista dalla Severino abbia ad oggetto la persona ovvero la legittimità delle condizioni personali del singolo senatore ai fini dell'appartenenza all'Assemblea, condizioni dalle quali dipende anche la legittima composizione del Senato. Se, quindi, siamo dentro o fuori della fattispecie di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento del Senato.

Tale questione, e cioè quale sia la natura e l'oggetto della deliberazione in mate-

ria di decadenza, nell'ambito dell'ordinamento parlamentare è affrontata in modo diretto, come si è accennato, solo dal Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera che, all'articolo 2, comma 2 stabilisce che le deliberazioni nelle materie suddette (cioè ineleggibilità, incompatibilità e «decadenza») «non costituiscono votazioni su persone». Ne discende, continua la medesima disposizione, che esse sono assunte a scrutinio palese. Sia il Regolamento della Camera che quello del Senato prevedono che il voto segreto si applichi alle votazioni riguardanti persone. Il Regolamento del Senato aggiunge la parola «comunque», che ovviamente va riferito a tutte le fattispecie in cui ricorra il presupposto della votazione su persone. Ora è pur vero che tale qualificazione delle votazioni in materia di decadenza è inserita in una norma del Regolamento della Camera, ma è altrettanto vero che l'ordinamento parlamentare, pur nella differenziazione tra Camera e Senato, ha una sua unitarietà di principi fondamentali e che, quindi, le norme del Regolamento della Camera, specie in assenza di norme positive del Regolamento del Senato (e abbiamo visto che l'articolo 135-ter nulla dice al riguardo), non possono non essere utilizzate come una chiave ermeneutica anche per il Regolamento del Senato (articolo 12 delle preleggi).

Nel caso della applicazione della Severino, l'oggetto della votazione non attiene ad una valutazione sulla persona né alla fondatezza di atti di altri poteri che potrebbero condizionare l'esercizio dei diritti politici di un parlamentare e tanto meno attiene alla valutazione delle qualità intrinseche della persona, ma attiene alla composizione del Senato che sarebbe vulnerata se chi ha riportato condanne definitive (dunque non contestabili né revocabili né dal Senato né da altri poteri dello Stato) quali quelle previste dalla legge Severino continuasse a farne parte. E la legge stabilisce che, accertata l'esistenza del presupposto (cioè la sentenza) che muta lo *status*, la condizione del parlamentare de-

stinatario di condanna (accertamento che è l'oggetto della deliberazione), si proceda con immediatezza per ripristinare l'integrità della composizione dell'Assemblea. Questo è quindi l'oggetto su cui i singoli parlamentari sono chiamati a pronunciarsi.

La Giunta, in occasione della decisione sulla decadenza del Sen. Silvio Berlusconi, si espresse per il voto palese considerando anche che l'articolo 135-ter del Regolamento del Senato, riguardante le analoghe ma non identiche deliberazioni in materia di ineleggibilità e incandidabilità, non dispone espressamente in senso difforme, che la sua applicazione in via di prassi era stata già modificata a Regolamento invariato per altre fattispecie e che, di conseguenza, la Giunta può legittimamente intervenire per qualificare la natura delle deliberazioni in materia di decadenza e il relativo regime di votazione.

A queste considerazioni di carattere più strettamente giuridico si aggiungeva poi la riflessione di politica istituzionale che una estensione non dovuta del voto segreto andrebbe in direzione opposta a quella che, come si è detto, ha orientato, dagli anni Novanta in poi, l'evoluzione dei Regolamenti

parlamentari per fare sì che le procedure di Camera e Senato si svolgano nel rispetto della Costituzione e sempre più aderendo al bisogno di trasparenza che viene da parte dei cittadini. Rispondere a questo bisogno è la condizione per conservare il rispetto dell'istituzione parlamentare e la legittimazione dell'esercizio delle prerogative da parte di ogni singolo senatore e di ogni singolo deputato e delle Assemblee nel loro complesso.

L'esperienza di questa legislatura induce a presentare la presente proposta di modifica del Regolamento al fine di fugare, per il futuro, ogni incertezza, adeguare le norme alle prassi e uniformare le norme tra Camera e Senato.

In particolare, si propone di specificare all'articolo 135-ter, comma 1, che l'articolo riguarda, oltre che i casi di ineleggibilità e incompatibilità, anche quelli di decadenza e, al comma 2, di esplicitare che, qualora l'Assemblea proceda a votazioni di ordini del giorno in materia di elezioni contestate, di ineleggibilità originaria o sopravvenuta e di incompatibilità, la votazione è effettuata a scrutinio palese.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
DEL REGOLAMENTO**

---

Art. 1.

1. All'articolo 135-ter sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, le parole: «e di incompatibilità» sono sostituite dalle seguenti: «, di incompatibilità e di decadenza»;

*b)* al comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La votazione degli ordini del giorno è effettuata mediante voto palese».





