

Sui limiti del principio maggioritario: la novella dell'art. 5 del Regolamento del Senato

di Francesco Clementi

Publicato in "Quaderni Costituzionali", n. 2, 2002

Fin dove può spingersi l'adozione del principio maggioritario in Parlamento? Esso deve caratterizzare ogni organo parlamentare? E quali diritti e garanzie allora devono essere attribuiti alle opposizioni?

Queste domande sono emerse, ancora una volta, a seguito della recente novella dell'art. 5 del Regolamento del Senato, adottata il 25 ottobre e pubblicata nella G.U. n. 256 del 3 novembre 2001.

Composto - ex art. 3, c. 1 del Reg. Sen. - dal Presidente, dai quattro Vice Presidenti, dai tre Questori e da otto Segretari, il Consiglio di Presidenza delibera, inter alia, il progetto di bilancio interno, le sanzioni ai senatori ex art. 67, c. 3 e 4; nomina, su proposta del Presidente, il Segretario Generale; approva i regolamenti interni dell'Amministrazione.

La dottrina ha sempre considerato quest'organo del Senato (e il suo corrispettivo alla Camera dei Deputati) come un organo neutro, di garanzia, una 'zona consorziale', di 'mera gestione degli affari interni della casa', un luogo nel quale i conflitti della politica politica non incidono direttamente e, quando presenti, si stemperano naturalmente in un clima di grande collegialità, giacché esso rappresentava l'intera Assemblea.

All'inizio della legislatura - in una situazione peraltro non dissimile da quella avvenuta a parti inverse nella passata legislatura - si è notato che l'applicazione corretta dei commi 3 e 4 dell'art. 5 ("Nel Consiglio di Presidenza sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari costituiti di diritto, ivi compreso il Gruppo misto [...] quando nessun componente di taluno degli anzidetti Gruppi risulta eletto [...] ciascuno dei Gruppi medesimi ha diritto di richiedere al Presidente del Senato che si proceda all'elezione di altri Segretari") avrebbe potuto determinare, in virtù dell'elezione degli ultimi segretari, una maggioranza interna al Consiglio di Presidenza difforme dalla maggioranza politica esistente in Assemblea.

Per evitare ciò, diverse vie potevano essere esperite: dalla sterilizzazione del voto dei Segretari eletti nelle elezioni suppletive, al voto ponderato, al tentativo - tutto politico - di trovare, nei Gruppi non puramente espressioni di una forza politica, parlamentari disposti a schierarsi nel Consiglio di Presidenza con la maggioranza politica presente in Assemblea. Invece, si è scelto di incidere direttamente nel Regolamento, novellandolo e il Presidente del Senato, secondo una linea interpretativa già delineata nel suo discorso di insediamento ("siamo entrati a pieno titolo nell'era della democrazia maggioritaria; [...] in quella del bipolarismo, in cui ci hanno preceduto già altre democrazie occidentali. Può darsi - personalmente ne sono anche convinto - che questo bipolarismo politico che è nei fatti, non abbia ancora un efficace corrispondente istituzionale e costituzionale che lo regimi; e però il bipolarismo c'è, produce i suoi effetti e dispiega le sue conseguenze",

Senato della Repubblica, Res. Stenograf, 1a seduta, 30 maggio 2001) ha investito della questione, ai sensi dell'art. 18, c. 2 del Reg. Sen., la Giunta per il Regolamento.

Purtroppo, a differenza di quanto avviene alla Camera dei Deputati, i resoconti della Giunta per il Regolamento del Senato sono tradizionalmente assai sintetici e ciò, pertanto, non ci consente di cogliere a pieno le varie argomentazioni e posizioni emerse nelle riunioni del 5 luglio e del 10 ottobre della Giunta.

Comunque, negli interventi in Assemblea del 24 e del 25 ottobre 2001 in merito alla proposta di modifica (Doc. II, n. 2), elaborata dal Sen. Pastore su invito del Presidente del Senato, si possono delineare due differenti posizioni: una incentrata sulla necessità di mantenere una zona "di decisione comune, neutra" sottoposta soltanto al potere della moral suasion del Presidente e non al principio di maggioranza; l'altra, invece, basata sulla necessità di un adeguamento del Regolamento del Senato alle nuove leggi elettorali di tipo maggioritario.

La recente innovazione nel Regolamento, infatti, modificando la composizione del Consiglio di Presidenza (organo già di recente novellato, v. L. Stroppiana, La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso, in Q uad. Cost., n. 1/2000, p. 103), delinea un nuovo quadro d'orientamento incentrato su una distinzione più marcata tra maggioranza e opposizioni e prevede due discipline distinte: una transitoria, direttamente applicabile in questa legislatura (art. 1, deliberazione del 25 ottobre 2001), l'altra, pro futuro, applicabile a decorrere dalla XV legislatura (art. 2, cit.).

La disciplina transitoria del nuovo art. 5 del Regolamento, che oltre all'introduzione del comma 4-bis e alla modifica del comma 5 prevede anche l'abrogazione dei commi 6 e 7, permette di variare la composizione interna del Consiglio di Presidenza qualora "risulti alterato il rapporto tra Senatori della maggioranza e Senatori delle opposizioni" rispetto a quello presente in Assemblea; i Gruppi parlamentari della maggioranza, infatti, "hanno il diritto di richiedere al Presidente del Senato che si proceda all'elezione di altri segretari, al fine di ripristinare il predetto rapporto" sul quale decide "inappellabilmente il Presidente, sentita la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari". Peraltro, proprio in base a questa novella, è stato possibile il 12 dicembre 2001 eleggere i senatori (appartenenti alla maggioranza) Battaglia, Tirelli e Callegaro, in qualità di segretari del Consiglio di Presidenza (Senato della Repubblica, Res. Stenograf., 89a seduta, 12 dicembre 2001, p. 5), portando quindi a undici il numero dei membri di maggioranza, oltre al Presidente, contro i dieci appartenenti alle opposizioni.

La disciplina prevista a partire dalla XV legislatura, invece, elimina la possibilità di una difformità tra maggioranze politiche in quanto non consente più una 'flessibilità' sul numero dei componenti del Consiglio.

Pertanto, sebbene per alcuni - come il Sen. Mancino - questa innovazione sia da considerarsi "un atto dovuto", avvalorare il fatto che anche nell'organo di raccordo tra politica e amministrazione le decisioni possano essere prese a maggioranza e - volendo - anche a discapito delle minoranze non solo potrebbe contribuire ad incentivare una visione di tipo 'politico', da 'spoils system', proprio nell'organo di gestione dell'Amministrazione del Senato (una ipotesi recisamente da evitare), ma potrebbe portare anche all'impossibilità per le minoranze all'interno del Consiglio di Presidenza di vedersi tutelate e garantite per mancanza di strumenti. In questo senso, su questa linea interpretativa

e a tutela delle minoranze, si potrebbe prevedere un voto a maggioranza qualificata su alcune specifiche attribuzioni (progetto di bilancio interno, nomina del Segretario Generale e, soprattutto, le sanzioni ai senatori ex art. 67, c. 3 e 4 Reg. Sen.), né sarebbe irrealistico ipotizzare - per via interpretativa così come avviene in alcune esperienze comparate - l'eventuale possibilità per le minoranze parlamentari, contro una decisione assunta a maggioranza dal Consiglio di Presidenza, di sollevare un conflitto di fronte alla Corte Costituzionale.

Pur convenendo, quindi, con la sempre maggiore necessità di adeguare il Regolamento "al principio elettorale introdotto dalle leggi elettorali del 1993", urgenza espressa con particolare puntualità dal Sen. D'Onofrio (per il quale, tale modifica regolamentare potrebbe configurare addirittura una sorta di "statuto della maggioranza"), questa novella regolamentare pare aver innestato il principio maggioritario proprio lì dove, invece, sarebbe stato più che auspicabile mantenere un luogo di raccordo, di neutralità, tra Governo, maggioranza e opposizione, un'area dove, come ha affermato il Sen. Manzella, "il dialogo sulle regole e sulla convivenza sia sempre tenuto vivo"; anche perché, come ha evidenziato il Sen. Pastore nella relazione alla proposta di modifica del Regolamento, sebbene "il Consiglio di Presidenza" sia certamente "un organo che delibera normalmente per consenso, nel quale cioè la votazione formale è eccezionale se non addirittura esclusa dalla prassi", ciò comunque costituisce soltanto "una regola di stile e non si può escludere in assoluto che una questione di voto possa concretamente porsi".