

Voto segreto o voto palese: questo è il problema!

di Salvatore Curreri

Come un torrente carsico, la questione del voto segreto, nelle sue tre dimensioni – opportunità, legittimità, effettività – puntualmente riaffiora sul terreno del dibattito politico-istituzionale. Ciò a riprova di come, pur a distanza d'un quarto di secolo dalla riforma che ne ha sensibilmente ristretto l'ambito di applicazione, esso continui a costituire nel nostro Parlamento, a differenza di altri, un problema ancora aperto, destinato inesorabilmente a riacutizzarsi nei momenti di maggiore tensione tra le forze politiche. Del resto, tale questione inevitabilmente riflette quella, ben più profonda, della rappresentanza politica, il cui esercizio presenta nel nostro paese margini di oscillazione affatto peculiari rispetto a quelli – già di per sé ampi – derivanti dall'irrisolta tensione tra libertà di mandato del rappresentante e sua responsabilità nei confronti del rappresentato e dalle volute strumentalizzazioni di chi invoca la prima per sé e la seconda per gli altri. Da questo punto di vista, la questione del voto segreto rimane tuttora irrisolta, anche per i suoi effetti sulla dinamica della forma di governo.

L'ultima riprova in tal senso si è avuta lo scorso 30 ottobre con il parere approvato a strettissima maggioranza (sette voti contro sei) dalla Giunta per il regolamento del Senato, con cui essa ha stabilito che “nei casi di mancata convalida per incandidabilità sopravvenuta nel corso del mandato elettivo parlamentare [ex art. 3.1 d.lgs. 235/2012], le deliberazioni su eventuali ordini del giorno in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 2, del Regolamento, sono sottoposte alla disciplina generale relativa ai modi di votazione e, pertanto, devono essere votate in maniera palese. Tali deliberazioni costituiscono espressione di una prerogativa dell'Organo parlamentare, a tutela della legittimità della propria composizione. Pertanto, le stesse deliberazioni non rappresentano in senso proprio votazioni riguardanti persone, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento”.

Ça va sans dire che la questione, apparentemente procedurale, è in realtà – come sempre del resto – politica per l'ovvia considerazione che la modalità di voto potrebbe incidere sul suo esito.

La questione sollevata e risolta in seno alla Giunta per il regolamento merita senz'altro un approfondimento maggiore di quel che consente un'agile sede di confronto costituzionale come questa. Per questo motivo, mi riservo sin d'ora di affrontarla altrove in modo più argomentato e, magari, più convincente. Ciò nonostante, pur essendo stato da sempre tendenzialmente favorevole in linea di principio al voto palese, ritengo che la sua estensione alle suddette votazioni sollevi diverse perplessità, nel merito e nel metodo, che mi pare opportuno sin d'ora evidenziare, anche in vista della decisione finale che il Presidente del Senato, nell'esercizio del suo esclusivo potere di “far osservare il regolamento” (art. 8 R.S.), dovrà prendere nella seduta del prossimo 27 novembre.

Tre sono gli argomenti che m'inducono a non condividere tale interpretazione e che mi propongo di svolgere, scusandomi fin d'ora per il carattere *tranchant* di alcune affermazioni, imputabile alle suddette esigenze di spazio.

1. In primo luogo, nell'ambito delle votazioni riguardanti provvedimenti presi da altri organi (amministrativi e giurisdizionali) che possono incidere sullo *status* parlamentare, occorre distinguere quelle attinenti all'esercizio del suo mandato (art. 68 Cost.) da quelle che invece ne potrebbero comportare la perdita (artt. 66 e 67 Cost.). Diverso ne è l'oggetto e, di conseguenza, diversa è l'estensione costituzionale della sovranità di giudizio delle Camere: assoluta – piaccia o no – in materia di “titoli di ammissione dei suoi componenti” e “cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità” (art. 66 Cost.), dato che si tratta di decidere su chi abbia titolo a farne parte; limitata quella in relazione alla insindacabilità dei parlamentari (circostritta alle opinioni espresse ed ai voti dati “nell'esercizio delle loro funzioni”) ed alla loro immunità penale (esclusa in caso di esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna o di arresto obbligatorio in flagranza), trattandosi di provvedimenti che incidono sulla modalità di esercizio del mandato parlamentare, e non sulla sua permanenza in carica.

In base a tale premessa, va ridimensionata la portata del parere della Giunta per il regolamento del 6 maggio 1993 in cui si stabilì (stavolta, però, all'unanimità) che “le deliberazioni sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in materia di autorizzazione a procedere in giudizio siano sottoposte alla disciplina generale relativa ai modi di votazione e, pertanto, debbano essere votate in maniera 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», ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento”.

Tale parere, infatti, aveva ad oggetto una fattispecie – l'oggi abrogata autorizzazione a procedere – in cui emerge esclusivamente il profilo funzionale della tutela delle prerogative dell'istituzione parlamentare nel rapporto con gli altri organi dello Stato, rispetto al quale quello personale era assolutamente assente (tant'è che quando esso riemerge, come per i provvedimenti limitativi della libertà personale del parlamentare, lo stesso parere si premura di precisare che esse possono essere sottoposte a scrutinio segreto ai sensi dell'art. 113.4 R.S.). Pretendere, quindi, di ricavare dal succitato parere una regola generale ed astratta in base alla quale, sui provvedimenti di altri organi dello Stato (giurisdizionali e amministrativi) che possono incidere sulla composizione di ciascuna camera, il voto sarebbe sempre sull'organo (e quindi palese) e mai sulla persona (e mai quindi segreto), appare frutto di una forzatura che non tiene nel debito conto la diversità sia dell'oggetto del voto, sia dei poteri che in relazione ad esso ciascuna Camera è in grado di esercitare.

2. Tale forzatura – e siamo al secondo motivo – appare tanto più evidente appena si consideri che, pur in assenza di precedenti specifici (ma su questo ritornerò alla fine), la prassi del Senato è stata finora razionalmente coerente nel bilanciamento operato tra profilo personale e profilo funzionale del voto in materia di provvedimenti ex artt. 66 e 68 Cost. e assolutamente univoca, in tale contesto, nel ritenere prevalente, in riferimento alle votazioni in tema di decadenza, il profilo personale della deliberazione (e quindi il voto segreto ex art. 113.3 R.S.) su quello – pur coesistente – della tutela della legittima composizione del Senato.

A me pare evidente che, nelle delibere sui provvedimenti emessi da altri organi in tema d'incandidabilità, ineleggibilità o incompatibilità, originarie o sopravvenute (art. 66 Cost.) oppure d'insindacabilità e d'immunità penale (art. 68 Cost.), convivano due profili: quello personale del parlamentare coinvolto e quello funzionale della tutela della regolare composizione dell'organo collegiale di cui fa parte. L'inevitabile compresenza di tali due aspetti fa sì che la decisione sulle modalità di voto – segreto nel primo caso, palese nel secondo – cui sottoporre la deliberazione sia frutto di un loro necessario bilanciamento, operato in base a quel criterio della prevalenza non a caso espressamente enunciato in relazione a quelle votazioni, come quella finale sui disegni di legge, al pari di quella in questione necessariamente unica ed inscindibile (art. 113.7 R.S.). In tale bilanciamento, ovviamente l'interprete non può non tenere nella debita considerazione la formulazione dell'art. 113.3 R.S. secondo cui «sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni *comunque* riguardanti persone e le elezioni mediante schede» (avverbio non presente nel corrispondente art. 49 R.C., il che non pare irrilevante ai fini dell'opposta soluzione, prevista come detto dall'art. 2.2 del regolamento della Giunta delle elezioni, favorevole al voto palese in tema di decadenza dal mandato).

Esaminando la prassi del Senato sull'applicazione dell'art. 113.3 del suo regolamento riguardo all'interpretazione delle “votazioni comunque persone”, emerge come le modalità di voto cambino in relazione al diverso bilanciamento operato tra profilo personale e profilo funzionale nell'oggetto del voto.

Di conseguenza, il voto palese è obbligatorio nelle votazioni attinenti esclusivamente alla tutela delle prerogative del Senato nei rapporti con gli altri organi dello Stato, e cioè nelle (oggi abrogate) richieste di autorizzazioni a procedere (precedente art. 68.2-3 Cost.); nelle autorizzazioni a procedere in giudizio per reati ministeriali (art. 96 Cost.); infine, nelle deliberazioni in materia d'insindacabilità (art. 68.1 Cost.).

Al contrario, è obbligatorio il voto segreto nelle votazioni in cui il profilo personale è esclusivo o preponderante: quelle elettive *ex art.* 63.1 Cost. (art. 113.3 R.S.); le dimissioni *ex art.* 67 Cost. (art. 113.3 R.S.) e, giustappunto, le proposte della Giunta delle elezioni in materia di convalida o annullamento delle elezioni o d'ineleggibilità (anche sopravvenuta), incompatibilità e decadenza dal mandato parlamentare *ex art.* 66 Cost. (artt. 113.3 e 135-*ter* R.S.). Queste ultime sono quelle analogicamente più vicine al caso in questione della decadenza per sopraggiunta incandidabilità (*ex art.* 3.1 d.lgs. 235/2012) per cui la prassi precedente, favorevole al loro voto segreto, avrebbe dovuto avere ben altro peso ai fini della decisione finale. Né tale prassi può essere sminuita dalla considerazione che, rispetto alle deliberazioni in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità, le quali “coinvolgono una valutazione dei fatti presupposti”, quelle in materia di decadenza se ne distinguerebbero per “il carattere di mero accertamento della sussistenza di un fatto presupposto” (sen. Lanzillotta), poiché nessuna deliberazione in tema di verifica dei poteri, nemmeno quella a seguito di condanna all'interdizione dai pubblici uffici, si risolve in un supino accertamento di quanto sancito in sede giurisdizionale, pena la violazione dell'autodichia sancita dall'art. 66 Cost., non a caso volutamente richiamato dall'art. 3.1 d.lgs. 235/2012.

Sulla permanenza in carica, quindi, il Senato ha finora sempre ritenuto prevalente la tutela della libertà di mandato del parlamentare sulla sua responsabilità verso il partito e l'elettorato.

Tra i due poli opposti dell'obbligo di scrutinio palese o segreto si collocano le deliberazioni sulle richieste di autorizzazione dell'autorità giudiziaria a misure limitative della libertà personale (art. 13 Cost.), domiciliare (art. 14 Cost.) e di corrispondenza (art. 15 Cost.) del parlamentare, di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 68 Cost., per le quali, come detto, lo scrutinio segreto è facoltativo e non obbligatorio poiché si tratta di provvedimenti che incidono sulle corrispondenti succitate libertà costituzionali richiamate dall'art. 113.4 R.S. Tale soluzione, che di fatto rimette alla valutazione discrezionale delle forze politiche, anche minoritarie (sono sufficienti venti senatori), la decisione se votare a scrutinio segreto o palese, appare sostanzialmente conforme all'oggetto di tali deliberazioni, in cui sono compresenti, a pari titolo, la tutela sia della libertà del singolo parlamentare, sia delle prerogative dell'organo nel suo complesso. Il fatto che tali delibere non siano considerate votazioni "comunque riguardanti persone", come tali da sottoporre a voto segreto obbligatorio (*ex art. 113.3 R.S.*), se dimostra che "deliberazioni che pure hanno ad oggetto individualmente i senatori possono «non rappresentare in senso proprio votazioni riguardanti persone»" ai sensi del parere della Giunta per il regolamento del Senato del 6 maggio 1993 (Villone), non dimostra però che esse vadano per ciò stesso sottoposte a scrutinio palese, al pari di quelle concernenti (l'abrogata) autorizzazione a procedere, proprio perché in esse il profilo personale non è totalmente recessivo. La soluzione dello scrutinio segreto facoltativo (*ex art. 113.4 R.S.*) appare dunque un ragionevole compromesso, su cui non a caso la Giunta ha convenuto nel medesimo parere del 6 maggio 1993, in una materia in cui profilo personale e profilo istituzionale si pongono sul medesimo piano, al contrario di quanto accade nei casi sia *ex art. 68* (in cui il secondo prevale sul primo per cui si vota obbligatoriamente a scrutinio palese), sia *ex art. 66 Cost.* (in cui, al contrario, il primo prevale sul secondo per cui si vota obbligatoriamente a scrutinio segreto).

Né, a mio modesto parere, può essere condivisa l'opinione di chi (sen. Russo, relatore per il voto palese) ritiene che se si vota a scrutinio palese sulle misure limitative della libertà del parlamentare a maggior ragione si debba votare in modo altrettanto palese sulle deliberazioni riguardanti la sua permanenza in carica perché il meno non può contenere il più: un parlamentare che vede limitata la sua libertà rimane comunque tale; al contrario, la perdita della carica di parlamentare comporta la perdita anche delle prerogative connesse al suo *status*.

L'interpretazione letterale e sistematica del dettato regolamentare e della sua prassi attuativa mi induce quindi a concludere che vadano votate a scrutinio segreto tutte le deliberazioni in cui l'aspetto personale prevale su quello funzionale della tutela della legittima composizione dell'organo. Ed è difficile immaginare altra votazione che non investa la persona del parlamentare come quella in cui è in gioco la sua permanenza in carica. Ciò anche per consentire all'assemblea di decidere in piena libertà. Paradossalmente, infatti, ancorché legato alla persona, il voto segreto consentirebbe al Senato di meglio tutelare la propria sovranità di giudizio sulla decadenza dei suoi membri *ex art. 66 Cost.* rispetto ai provvedimenti presi da organi esterni che la possono provocare.

3. Gli argomenti sopra esposti, anche quando si ritenessero insufficienti a dimostrare come convincente la tesi a favore del voto segreto, dovrebbero quantomeno indurre a maggiore prudenza quanti ritengono che le conclusioni cui è la Giunta è pervenuta fossero le uniche possibili e quindi che esse avrebbero portata meramente interpretativa e non modificativa.

La novità del caso e l'assenza di precedenti specifici atti a supportare la legittimità della decisione nonché a mitigarne l'innovatività (al contrario il parere del 6.5.1993 sulle autorizzazioni a procedere aveva ripristinato la prassi precedente favorevole al voto palese); la formulazione dell'art. 113.3 R.S. che prevede l'obbligo di scrutinio segreto nelle votazioni "comunque riguardanti persone"; infine, la presentazione in materia di proposte di modifica del regolamento avrebbero dovuto far attentamente vagliare l'opportunità di qualunque soluzione esclusivamente interpretativa anziché di una espressa riforma regolamentare. Invece, si è ritenuto politicamente più opportuno e giuridicamente possibile interpretare la disciplina vigente, anziché modificarla

Eppure mi pare evidente che il risultato, sotto il profilo dell'inopportunità politica dell'operazione interpretativa condotta, sia non dissimile perché ci troviamo dinanzi ad una modifica atipica del regolamento mediante una presunta sua decisione interpretativa, per sovrappiù presa in riferimento ad un caso concreto già oggetto di esame. E questo, al di là del caso specifico, non può che essere motivo di preoccupazione per quanti hanno a cuore la legalità dell'attività parlamentare e, ancor prima, la certezza del diritto ed il rispetto delle istituzioni perché denota un disinvolto uso congiunturale delle regole che possono essere cambiate in base alla convenienza politica del momento.

Preoccupazioni che sono destinate ad aumentare se, come cercato di dimostrare, il parere approvato dalla Giunta per il regolamento non solo esula dal novero delle possibili opzioni interpretative, ma anzi le contraddica, sconfinando nella modifica surrettizia del regolamento in violazione della procedura di revisione regolamentare prevista.

Il cambio o – se si preferisce – la determinazione delle regole del gioco mentre si gioca, per fini evidentemente strumentali, non è mai commendevole. Per quanto elastico, il diritto parlamentare è pur sempre diritto e le regole sono scritte proprio per evitare che la maggioranza di turno, per propria convenienza, le possa cambiare. Non a caso del resto, l'art. 64.1 Cost. richiede per modificare le norme parlamentari una maggioranza (assoluta) più elevata di quella (semplice) richiesta per la fiducia parlamentare. Farebbero bene a ricordarlo tutti, a cominciare proprio da quelli che si ergono – talora a sproposito – a suoi paladini.