



VOTO SEGRETO E VOTO PALESE

di Carlo Chimenti *

Come ricorderete, nelle settimane passate al Senato è scorso il sangue (si fa per dire, grazie a Dio) a proposito delle votazioni relative al ddl Cirinnà riguardante le “unioni civili”. Il dibattito è stato molto vivace – diciamo così – ma naturalmente l’interesse per l’oggetto delle votazioni (i rapporti giuridici fra omosessuali) ha oscurato quello per le modalità del voto, sebbene l’alternativa fra voto palese e voto segreto, che più volte si è presentata nel dibattito, implicasse questioni di principio molto rilevanti; sulle quali può essere utile soffermare a freddo l’attenzione.

Per cominciare, conviene notare che i Regolamenti di Camera e Senato disciplinano diversamente la materia, dopo che in Assemblea costituente nella quale prevaleva lo scrutinio segreto – questo non venne costituzionalizzato, e fu demandata ai Regolamenti delle nuove Assemblee la disciplina della materia. Cosicché, tanto a Montecitorio quanto a Palazzo Madama, i Regolamenti preferirono conformarsi alle norme dell’Assemblea costituente, facendo prevalere il voto segreto. In seguito, con le modifiche regolamentari del 1988, si ebbe una svolta, anche in considerazione del fenomeno, favorito dal voto segreto, dei “franchi tiratori” (parlamentari che votano diversamente dalle indicazioni del partito). Per cui lo scrutinio segreto venne circoscritto, e la regola generale diventò il voto palese, sia in Aula che in Commissione; anche se non senza deroghe, peraltro largamente simili nelle due Camere. In effetti, regola comune oggi è, in entrambe, la votazione palese (artt. 49 RC e 113 RS, ai quali vanno aggiunti i casi di appello nominale obbligatorio, come il voto di fiducia); ma poi la situazione si differenzia, seppure non di molto. Alla Camera, sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti persone, nonché – quando ne faccia richiesta il prescritto numero di deputati – quelle che incidono sui diritti di libertà sanciti in Costituzione (artt. 6, da 13 a 22, da 24 a 27), sui diritti di famiglia (artt. 29, 30 e 31 II c), sui diritti della persona umana (art. 32 II c); ed inoltre, sulle modifiche del Regolamento, sull’istituzione di Commissioni d’inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali e agli organi delle regioni, sulle leggi elettorali. Anche al Senato la regola generale è il voto palese, ma la segretezza è obbligatoria per le votazioni “comunque” riguardanti persone; inoltre lo scrutinio segreto può essere richiesto dal prescritto numero di senatori per le deliberazioni

* Già Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di “Roma Tre”.

riguardanti i medesimi diritti costituzionali indicati dal RC, nonché sulle modifiche del RS. In entrambe le Assemblee la decisione nei casi dubbi spetta al PDA sentita, se lo ritiene necessario, la GDR. In definitiva, alla Camera c'è più voto segreto che al Senato (istituzione di Commissioni d'inchiesta, leggi ordinarie sugli organi costituzionali e sugli organi regionali, leggi elettorali); al Senato c'è più scrutinio palese che alla Camera (sebbene il voto segreto possa esservi utilizzato anche in tema di tutela economica della famiglia – art.31, I c. Cost. – non citato nell'art. 49 RC).

Se si tengono presenti le diverse finalità del voto segreto e del voto palese – l'uno destinato a salvaguardare l'autonomia del parlamentare, in coerenza con il divieto di mandato imperativo ex art.67 Cost., l'altro destinato a responsabilizzare il parlamentare agli effetti della sua rappresentanza politica (e della governabilità) – appare evidente come sia impossibile stabilire in astratto una graduatoria di valore fra i due voti: è solo in concreto, caso per caso, che si può ritenere preferibile l'uno o l'altro, anche – o forse soprattutto – in considerazione del rischio di “franchi tiratori” che, come già accennato, il voto segreto facilita. Ed un primo passo in questa direzione lo compiono proprio i citati articoli dei Regolamenti, con la suddetta elencazione di materie. Ma, ovviamente, all'atto pratico i Regolamenti non bastano, anche perché non esauriscono la gamma delle materie di possibile deliberazione parlamentare; ed essi stessi del resto prevedono che, nei casi dubbi, la scelta fra voto palese e voto segreto sia compiuta dal PDA (con o senza il parere della GDR).

Così, ad esempio, nel 2007, l'Assemblea di Montecitorio – in materia di verifica dei poteri, non contemplata dall'art. 49 del suo Regolamento – ebbe a votare a scrutinio palese l'annullamento della elezione di due deputati (in conformità a quanto proposto dalla GDE), sulla considerazione che in sede di verifica delle elezioni l'Assemblea non fosse chiamata a formulare giudizi sulle persone, ma ad assumere una decisione sulla esistenza o meno delle situazioni giuridiche che incidono sullo status di un deputato, e pertanto sulla regolare composizione del “plenum” della Camera: di qui l'applicazione della regola generale del voto palese. Al Senato viceversa la prassi, in sede di verifica dei poteri, era nel senso del voto segreto, riconducendo così le relative deliberazioni a quelle concernenti persone. Senonché, nel 2013, viene al pettine il caso Berlusconi, consistente nella decisione sulla decadenza o meno del neo eletto senatore che – in quanto condannato per frode fiscale – non avrebbe potuto essere neppure candidato alle elezioni ai sensi della cosiddetta legge Severino, destinata a fare pulizia nelle cariche pubbliche.

E su questa decisione conviene soffermarsi, ricordando che la vicenda si è sviluppata, in Senato, attraverso un triplice passaggio; dapprima in GDE, poi nella GDR e infine in Assemblea. In sintesi, la GDE – dove i tentativi di “salvare” Berlusconi furono molteplici (venne addirittura proposto di sottoporre la legge Severino a giudizio di legittimità in Corte costituzionale) – pervenne alla conclusione di proporre all'Assemblea la mancata convalida (e dunque la decadenza) del senatore Berlusconi ai sensi, appunto, della legge Severino. Tuttavia, prima che questa proposta giungesse in Assemblea, venne chiamata in causa la GDR a proposito delle modalità di espressione del voto nell'Assemblea stessa: sia sulla proposta della GDE, sia su eventuali proposte alternative. E la GDR si impegnò a sua volta in un'accesa discussione, sulla base di due relazioni: una favorevole al voto segreto, in

conformità ai precedenti senatoriali, l'altra favorevole al voto palese. La prima sosteneva in via principale che la decisione andava ad incidere sulle prerogative costituzionali dei senatori ai quali, in una materia tanto delicata, doveva essere assicurata la massima libertà di coscienza, recidendo in radice ogni legame di appartenenza a partiti o schieramenti: di qui la necessità del voto segreto; in via subordinata, la relazione riteneva che al voto segreto orientasse la stessa formula dell'art. 113 RS che, prescrivendolo per le votazioni "comunque" riguardanti persone, intendeva – con questo avverbio, assente nella parallela norma del RC – allargare in Senato il ricorso al voto segreto. La seconda relazione sosteneva invece, ricalcando gli argomenti già ricordati della GDR Camera, che le decisioni in materia di verifica dei poteri – come sono quelle relative ad elezioni contestate – chiamano in causa l'esistenza, o no, di determinate situazioni giuridiche e la loro conformità all'ordinamento; per cui non concernono la qualità delle persone sottoposte a verifica – condotta, meriti, ecc. – ma la legittima composizione dell'Assemblea. E pertanto la votazione sulla decadenza di Berlusconi andava effettuata secondo le regole generali, cioè a scrutinio palese: tesi che, alla fine, prevalse nella GDR. Dopo di che (novembre 2013) l'Assemblea di Palazzo Madama fece proprie le deliberazioni della GDE e della GDR, ed approvò a scrutinio palese la decadenza del senatore Berlusconi, capovolgendo la prassi precedente.

Naturalmente, ognuno è libero di pensarla come vuole, su questo episodio, anche perché mi pare abbastanza evidente che in tema di verifica dei poteri vi siano buone ragioni, sia per il voto segreto (preponderanza dell'interesse delle persone sottoposte a verifica), sia per il voto palese (prevalenza dell'interesse dell'Assemblea alla propria legittima e ineccepibile completezza). Ciò che è sbagliato, secondo me, è pensare di poter dirimere in punto di diritto problemi di questo genere. Nei quali, a mio avviso, è assorbente il profilo politico: il capovolgimento intervenuto nella prassi del Senato sta lì a dimostrarlo. Voglio dire: è molto verosimile che, se **non** si fosse trattato di Berlusconi, il Senato avrebbe continuato a seguire la prassi del voto segreto. Ma come avrebbe potuto giustificarsi, la maggioranza antiberlusconiana, davanti all'opinione pubblica e soprattutto al proprio elettorato, se avesse rinunciato al voto palese con cui, con ogni probabilità, avrebbe, se non sbaragliato, quanto meno messo in croce il proprio principale antagonista? Realisticamente, non avrebbe potuto! Io non arrivo a dire che alle Camere andrebbero sottratti tutti i casi in cui esse sono chiamate a decisioni di tipo para-giurisdizionale – oltre alla verifica dei poteri, penso ad esempio alle autorizzazioni a procedere – a causa della estrema difficoltà, per i parlamentari, di indossare abiti mentali diversi da quelli che gli sono connaturali (cioè quelli politici); e demandare tali casi alla giurisdizione. Ma perlomeno sarebbe il caso di non menare scandalo dinanzi a decisioni adottate dalle Camere in simili frangenti con criteri politici, e non in punto di diritto: ad impossibilia nemo tenetur...

Per concludere tornando alle "unioni civili", mi pare evidente che – sebbene la materia fosse riconducibile per qualche aspetto al matrimonio (ossia all'art. 29 Cost., contemplato dall'art. 113 RS) e quindi suscettibile di voto segreto a richiesta – tali unioni attengono anche ai diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., per i quali (nel silenzio dell'art. 113 RS) non sono previste deroghe alla regola generale del voto palese. E allora è chiaro che, ancora una volta, la scelta fra voto palese e voto segreto sugli articoli del ddl Cirinnà non poteva

non avere carattere politico, anche se a prenderla sarebbe stato un organo *super partes* come il PDA, con l'eventuale assistenza di un organo tecnico (ma composto di politici!) come la GDR. Né la conclusione sarebbe cambiata se, prima degli articoli, fosse stato messo ai voti il famigerato emendamento "canguro": ossia un *marchingegno* anti-ostruzionistico, sulla cui liceità costituzionale e regolamentare ci sarebbe da discutere, ma che venne già utilizzato nel gennaio 2015 per l'approvazione della riforma elettorale (*l'italicum*). In breve, la disciplina sugli emendamenti recata dal RS è la seguente: a) gli emendamenti sono votati prima dell'articolo a cui si riferiscono e i subemendamenti (cioè gli emendamenti agli emendamenti) prima degli emendamenti; b) nella votazione di una pluralità di emendamenti si comincia da quelli soppressivi e poi a seguire tutti gli altri, partendo da quelli più lontani dal testo da emendare; c) prassi consolidata e logica elementare escludono la votazione di testi già votati, comportandone la decadenza (i base al principio "ne bis in idem"); d) il PDA può modificare l'ordine delle votazioni a fini di economia e di chiarezza. Ciò premesso, e rilevato che l'emendamento "canguro" era un testo a carattere "premissivo" – cioè, da votare **prima** degli articoli del ddl Cirinnà, del quale riassumeva il contenuto – è naturale che il "canguro", se approvato, non avrebbe impedito che gli articoli del ddl fossero via via votati (in ossequio all'art. 74 Cost., che vuole la legge approvata articolo per articolo); ma avrebbe impedito che lo fossero i relativi emendamenti (per via della loro decadenza). In teoria, sarebbe dovuta restare la possibilità di subemendare, in coerenza con quelli già presentati, l'emendamento "premissivo"; ma in realtà, siccome la prassi prevede un termine rigido per la presentazione degli emendamenti, un "canguro" presentato all'ultimo momento utile diventa di fatto impossibile da subemendare. Comunque, anche la scelta se votare il "canguro" a scrutinio segreto o palese sarebbe stata una scelta essenzialmente politica, dal momento che – quale "premessa" ad un complesso normativo in cui convivono ragioni sia per il voto segreto sia per il voto palese – il "canguro" avrebbe subito la stessa sorte. Senonché, al momento del voto, il Governo ha tagliato la testa al toro presentando un *maxiemendamento* sostitutivo del ddl, su cui ha posto la fiducia, ottenendo così l'appello nominale.

E adesso, per finire, qualche notizia sulla disciplina che all'estero riceve l'alternativa fra voto palese e voto segreto. Premesso che, nell'insieme, la prevalenza del voto palese – di matrice anglosassone – è abbastanza marcata, possiamo notarla tanto negli USA quanto nell'UE. Dove, in una ventina di paesi presi in considerazione, vediamo che – a parte la Camera di Comuni inglese, in cui generalmente si vota per divisione, e quindi nessuno può nascondere il proprio voto – lo scrutinio segreto è previsto: in Austria (al Consiglio Nazionale) solo se il voto nominale non è stato chiesto da 20 deputati; in Francia, solo per le nomine individuali (PDA e membri della Presidenza); in Spagna, se richiesto da un quorum dell'Assemblea e in Commissione da un terzo dei componenti; in Belgio, solo per le nomine e poco più; in Germania, al Bundestag solo per le elezioni, al Bundesrat mai; in Svezia, solo per le elezioni. Ogni paese ha ovviamente la sua storia, che si riflette anche nella maggiore o minore estensione del voto segreto. Non è un caso, quindi, se il nostro paese è quello che, in massima misura, apre le porte allo scrutinio segreto. Né la spiegazione è un segreto, perché risiede nella perenne frammentazione (politica, ma non solo) del nostro elettorato. La stessa che rende frequenti i "cambiamenti di casacca" dei parlamentari durante la legislatura...