

## Quando il voto segreto non è segreto

di Salvatore Curreri  
(13 settembre 2011)

Come un torrente carsico, la questione del voto segreto, nelle sue tre dimensioni - opportunità, legittimità, effettività - puntualmente riaffiora sul terreno del dibattito politico, a riprova di come, a differenza degli altri, nel nostro Parlamento essa costituisca un problema ancora aperto, destinato a riacutizzarsi nei momenti di maggiore scontro politico.

L'ultima riprova in tal senso si è avuta di recente alla Camera in occasione della discussione sulla richiesta di autorizzazione ad eseguire la misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del deputato Papa. Nella seduta dello scorso 20 luglio, infatti, dopo che l'opposizione, in tutte le sue componenti, aveva inutilmente rivolto alla maggioranza l'appello perché non fosse richiesto il voto segreto, per ragioni di trasparenza e di responsabilità politica (v. gli interventi dei deputati Orlando, Casini, Franceschini e Della Vedova), il presidente del gruppo parlamentare del Partito democratico annunciava che i componenti del suo gruppo avrebbero reso "comunque palese il loro voto con un accorgimento tecnico che il nostro sistema di votazione consente". Ed in effetti, al momento del voto, alcuni deputati sollevavano il cartellino IO VOTO SI; altri (non solo del Pd, non solo dell'opposizione) inserivano nel dispositivo di voto non, come di solito, l'intera mano, ma il solo dito indice della mano sinistra in posizione tale da poter pigiare solo il tasto sinistro (quello per il SI)<sup>1</sup>, in tal modo facendo vedere a tutti - ai vicini di scranno, ai fotografi, a sé stessi filmando o fotografando il proprio voto con il cellulare - che si stava votando a favore dell'arresto.

Va innanzi tutto precisato che la scelta di rendere comunque palese il proprio voto, se non è stata condivisa da tutta l'opposizione (contro l'Udc), non è stata di contro nemmeno osteggiata da tutta la maggioranza (a favore la Lega). Il che denota come in quest'occasione si sono registrate quote significative di dissenso all'interno dei due schieramenti, e principalmente nella maggioranza, se è vero che dopo ben 27 anni si è avuto un voto favorevole all'autorizzazione all'arresto di un parlamentare (peraltro appena il quinto in tutta la storia repubblicana).

Inoltre è da notare come stavolta sia stata soprattutto l'opposizione e non la maggioranza ad insistere per il voto palese. Quest'ultimo punto merita una prima riflessione. Di solito, infatti, la divisione tra sostenitori del voto palese o segreto coincide con quella tra maggioranza ed opposizione, le quali hanno tutto l'interesse rispettivamente a restringere e ad estendere l'area del voto segreto: la prima per stanare i possibili e temuti franchi tiratori; la seconda, al contrario, per agevolarli così da svelare il dissenso esistente in una maggioranza solo all'apparenza compatta. In questa vicenda, invece, le parti si sono invertite: la maggioranza favorevole al voto segreto per camuffare il più possibile il dissenso interno della Lega e magari per cercare di conquistare alla causa il voto di qualche deputato dissenziente dell'opposizione; quest'ultima, invece, a favore del voto palese, sia per far risaltare la spaccatura sulla questione nella maggioranza, sia per rendere trasparente il proprio operato e così accattivarsi i favori di un'opinione pubblica nel caso specifico in maggioranza favorevole all'arresto.

Ciò dimostra ancora una volta come, al di là delle dichiarazioni di facciata, improntate ora alla difesa della libertà del Parlamento e dei suoi componenti, ora al senso di responsabilità nei confronti dei cittadini, la decisione di votare a scrutinio palese o segreto corrisponde sempre ad una precisa scelta effettuata non sulla base di criteri generali ed astratti ma di tattica politica, in cui alla fine a prevalere è la posizione più funzionale agli interessi politici del momento rispetto a quello dell'avversario, ai quali le considerazioni di natura generale e di sistema vengono strumentalmente piegate. Il che sicuramente è una delle cause che contribuisce a rendere tuttora irrisolta la questione del voto segreto.

---

<sup>1</sup>) Per un precedente simile v. la denuncia di un deputato di An, rimasto anonimo, contro l'allora capogruppo alla Camera di Forza Italia Elio Vito, riportata in G. FRE, *FI lancia il diktat dell'anulare per bloccare i franchi tiratori*, in *Corriere della sera*, 12 ottobre 2005, 3.

Un secondo profilo di riflessione riguarda la legittimità stessa della richiesta di scrutinio segreto. Camera e Senato, infatti, sono solite ammettere le richieste di scrutinio segreto sulle votazioni riguardanti le autorizzazioni a compiere provvedimenti giurisdizionali limitativi della libertà personale, domiciliare e di corrispondenza del parlamentare. Ciò in forza non di quanto espressamente previsto dagli artt. 49.1 R.C. e 113.3 R.S., ma di una loro interpretazione costante, basata sui pareri resi dalle rispettive Giunte per il regolamento a distanza di un giorno (rispettivamente del 5 e 6 maggio 1993; per la Camera ribadito nella seduta della Giunta del 7 febbraio 2002). Secondo tali pareri, infatti, non si tratta di votazioni riguardanti la persona (su cui è obbligatorio il voto segreto) o la prerogativa volta a tutelare l'indipendenza e la libertà della funzione parlamentare (su cui obbligatorio è invece il voto palese, come accade in tema d'insindacabilità ex art. 68.1 Cost.); piuttosto lo scrutinio segreto è facoltativo, e quasi sempre richiesto<sup>2</sup>, perché si tratta in tal caso di deliberazioni rientranti tra "quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli" 13 e sgg. Cost. (art. 49.1 R.C.) o che "attengono ai rapporti civili (...) di cui agli articoli 13" e seguenti Cost. (art. 113.4 R.S.)

Benché tale questione non sia stata sollevata nella discussione parlamentare, imperniata piuttosto come vedremo sulla sua opportunità, occorre comunque chiedersi se sia legittimo ammettere lo scrutinio segreto sulle votazioni in tema di autorizzazione all'esecuzione di misure limitative della libertà del parlamentare. Non perché, ovviamente, il dettato regolamentare non possa applicarsi anche alle deliberazioni non legislative, quale quella in questione, ma perché si tratta pur sempre di deliberazioni attinenti la funzione e non la persona (altrimenti il voto segreto sarebbe obbligatorio), e come tali non incidenti, se non indirettamente, sull'esercizio dei diritti di libertà in questione. Difatti, come altrove notato<sup>3</sup>, il termine *incidono*, presente nel regolamento della Camera, appare meno generico rispetto all'*attengono* presente nel regolamento del Senato (peraltro contenuto nell'originaria formulazione della proposta di modifica regolamentare della Camera, poi emendata). Il che dovrebbe indurre a circoscrivere le richieste di voto segreto alle deliberazioni che abbiano una correlazione generale e diretta con tali diritti e principi. Non si può, infine, non ricordare che tale indirizzo interpretativo è stato preso nell'ambito di un parere formulato quando ancora era in vigore la precedente formulazione dell'art. 68 Cost. che com'è noto prevedeva l'autorizzazione a procedere per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei parlamentari, sicché non può escludersi che esso sia stato frutto di un compromesso politico tra l'obbligo di voto palese sulle autorizzazioni a procedere (oggi scomparse) e la facoltà di voto segreto per i provvedimenti limitativi della libertà del parlamentare. Sarebbe quindi opportuno che tale materia fosse oggetto di attenta e rimeditata riflessione da parte di entrambe le camere.

Il terzo spunto di riflessione sollevato dalla vicenda in questione riguarda, come accennato, la tutela della effettiva segretezza del voto nei confronti di coloro che non vogliono rivelarlo. Il problema non è nuovo e si è finora posto in relazione a due profili: il procedimento elettorale in aula e la segretezza del voto degli astenuti. Privi di fondamento invece sono rimasti i sospetti lanciati dall'allora ministro per le riforme costituzionali Calderoli sulla effettiva segretezza del voto garantita dell'apparato informatico delle camere.

In sede di elezioni, per eludere la segretezza dello scrutinio e consentire così ai gruppi parlamentari di controllare il voto dei loro membri, si può ricorrere a vari strumenti: segni convenzionali sulle schede; inclusione del proprio nominativo tra i membri da eleggere così da "firmare" la propria scheda; sottoposizione della scheda alla visione di un *whip* un attimo prima del suo deposito nell'urna (e fu proprio per evitare tale controllo che in occasione della (sua) elezione a Presidente della Repubblica, l'allora Presidente della Camera Scalfaro impose nel maggio 1992 che i parlamentari ricevessero la scheda elettorale solo prima di entrare in cabine elettorali mobili,

---

<sup>2</sup>) Costituisce tuttora un'eccezione il voto palese della Camera nella seduta del 20 gennaio 1998 sulla richiesta di autorizzazione all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del deputato Previti.

<sup>3</sup>) Cfr. S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 243 ss.

appositamente installate e sprezzantemente definite “catafalchi” dall’allora segretario del Psi, evidentemente contrariato...).

Riguardo agli astenuti alla Camera, il problema, già sollevato in precedenza<sup>4</sup>, si è ripresentato in tale occasione. Costoro, infatti, sono considerati, com’è noto, presenti e non votanti (artt. 46.2 e 48.2 e 3 R.C.) per cui nelle votazioni elettroniche a scrutinio segreto vengono conteggiati separatamente e come tali identificati nel tabellone elettronico con una luce di diverso colore rispetto ai votanti (bianca anziché azzurra)<sup>5</sup>. Di conseguenza, nonostante il voto segreto, gli astenuti, come tali, sono facilmente individuabili. Tale problema non potrebbe essere risolto né con una semplice modifica dei sistemi tecnici di voto in uso alla Camera, riflettendo questi la concezione degli astenuti come presenti non votanti, propria di quel regolamento; né tanto meno ricorrendo ad altri metodi di voto segreto (schede, palline) che se da un lato consentirebbero all’astenuto di esprimersi come tale senza essere identificato (scheda bianca, deposito di ambedue le palline in una terza urna), gli imporrebbero nello stesso tempo di prendere parte alla votazione e di concorrere quindi alla determinazione della maggioranza deliberativa, come accade al Senato.

Proprio per questo motivo si è infine ritenuto che il problema della tutela della riservatezza e della libertà di voto dell’astenuto non possa risolversi in via interpretativa (strada questa ritenuta dalla Presidenza della Camera nella XIII e XIV legislatura impraticabile perché avrebbe comportato un “abnorme ampliamento dei poteri interpretativi presidenziali con il rischio di sconfinare nell’arbitrio”), ma solo tramite un’apposita modifica regolamentare, basata in ipotesi sulla distinzione degli effetti dell’astensione a seconda che si tratti di votazioni palesi o segrete: nel primo caso ci si potrebbe astenere *dal* voto, continuando ad essere considerati non votanti ai sensi e per gli effetti degli artt. 46.3 e 48.2 R.C.; nel secondo caso, invece, gli astenuti, per non essere identificati, potrebbero solo astenersi *nel* voto e come tali dovrebbero essere accomunati agli altri votanti.

L’inesauribile fantasia parlamentare offre ora alla riflessione un caso ulteriore e diverso: quello degli *escamotages* all’inizio descritti volti a rendere comunque palese e visibile il proprio voto, benché esso sia segreto. La legittimità di tali comportamenti è stata rivendicata da alcuni esponenti dell’opposizione in nome della libertà del parlamentare di poter in sede di dichiarazione di voto comunque manifestare la propria decisione e, conseguentemente, in sede di votazione, di renderla comunque riconoscibile all’esterno. Di contro molti esponenti della maggioranza, nella seduta della Camera dello scorso 21 luglio, hanno duramente contestato la legittimità di tali *escamotages* ritenendoli lesivi della libertà del parlamentare perché avevano illegittimamente trasformato di fatto il voto da segreto in palese. Per questo, oltreché prefigurare una possibile invalidazione del voto, costoro hanno chiesto al Presidente d’assemblea di turno la convocazione urgente dell’Ufficio di presidenza per valutare la stessa idoneità del sistema elettronico di votazione ai fini dell’effettiva tutela della segretezza del voto dei parlamentari; sistema di votazione che - è bene ricordare - la Camera ha modificato da appena un anno con l’introduzione del riconoscimento dell’impronta digitale del votante per impedire il tristemente noto fenomeno dei c.d. pianisti.

Il precedente parlamentare qui analizzato solleva un interrogativo di fondo: il parlamentare può o no legittimamente rendere comunque visibile il proprio voto segreto? Detto altrimenti: la segretezza del voto è o no nella libera ed assoluta disponibilità del parlamentare?

È evidente che i parlamentari sono sempre liberi di dichiarare la loro intenzione di voto, ed anzi a tal fine è com’è noto prevista un’apposita fase procedurale al termine della discussione e prima della votazione. Al momento del voto, però, lo scrutinio segreto deve essere tale, cioè deve svolgersi così da rendere effettiva e reale tale segretezza, a cui il singolo parlamentare non può rinunciare. La libertà del parlamentare di rendere volontariamente pubblico il proprio voto termina nel momento in cui inizia lo scrutinio segreto. La segretezza del voto non è infatti una prerogativa

---

<sup>4</sup>) V. le sedute della Giunta per il regolamento della Camera del 14 gennaio 1998, 3 giugno e 30 settembre 2003, 25 febbraio 2004.

<sup>5</sup>) Il problema non si pone al Senato dove, invece, gli astenuti sono considerati invece come presenti e votanti per cui sono considerati alla stregua di questi ed identificati nel tabellone elettronico con una luce di medesimo colore (giallo).

di cui il parlamentare possa liberamente disporre perché posta a presidio della libera formazione della volontà dell'intera assemblea rappresentativa. L'introduzione nella fase delicata e centrale del voto di sue modalità d'espressione tali da comprometterne la segretezza rischia più o meno consapevolmente di inficiare la libertà e, conseguentemente, la veridicità della determinazione assunta, cioè la effettiva sua rispondenza alla volontà dei votanti. Non si può certo escludere a priori che il parlamentare che avrebbe voluto profittare dello scrutinio segreto per non rendere palese il proprio voto in dissenso dalla posizione ufficiale del proprio gruppo, dinanzi al proclama del Presidente di quest'ultimo che preannuncia una certa modalità di voto per rendere palese il voto segreto, si veda psicologicamente costretto o ad aderirvi o a disobbedirvi, in entrambi i casi vedendo così violata la propria libertà e segretezza di voto. Ed infatti, nel primo caso voterà in modo diverso da quel che il voto segreto gli avrebbe consentito di fare; nel secondo caso, dovrà pubblicamente manifestare quel dissenso che il voto segreto gli avrebbe consentito di tenere celato.

Del resto questo è, a ben riflettere, lo stesso principio che rende indisponibile all'elettore la segretezza del suo voto: egli può ben annunciare pubblicamente il proprio voto; ma quando si reca nella cabina elettorale non può utilizzare strumenti, quali il telefonino, atti a riprendere ed a rendere pubblico all'esterno il proprio voto, proprio per impedire che in tal modo egli possa essere costretto a rivelare all'esterno come ha votato.

Per questo paiono in parte condivisibili le affermazioni del Presidente della Camera il quale, riunito l'Ufficio di presidenza, nella seduta del 21 luglio, pur dichiarando "valido" il voto del giorno prima perché svoltosi "in assoluta regolarità", ha aperto nel contempo alla possibilità di individuare nuovi "accorgimenti tecnici" che possano rendere il voto segreto "reale ed effettivo" perché "ogni deputato ha il sacrosanto diritto di vedere secretato il suo voto nello scrutinio segreto, ma ha piena facoltà di far conoscere come a scrutinio segreto ha votato". Accorgimenti tecnici, peraltro, non difficili: ad esempio si potrebbe rendere la fessura di voto ben più profonda e piccola così da evitare che la mano sia visibile dal polso in poi, come avviene al Senato dove bisogna infilarvi l'intero dito, rendendolo così nascosto anche allo stesso votante.

Un'ultima considerazione, più di sistema. L'episodio qui commentato conferma ancora una volta quanto l'attuale legge elettorale incida sul rapporto, sempre in perenne tensione<sup>6)</sup>, tra elettore, partito ed eletto. Se in passato, grazie al sistema uninominale, il parlamentare, forte del suo radicamento territoriale e del suo vincente valore aggiunto, aveva modo di rivendicare con più coraggio e forza politica la sua libertà di mandato, tendendo non a celare ma a palesare il proprio voto, anche quando in dissenso, oggi il meccanismo della lista bloccata ha fortemente limitato la libertà di mandato di chi si sente responsabile più al *leader* di partito che lo ha inserito in posizione utile in lista rispetto che all'elettorato (e del resto come Don Abbondio, il coraggio se uno non ce l'ha, certo non se lo può dare...). L'eliminazione delle preferenze, considerata come uno degli strumenti (e certo non il migliore, anzi) attraverso cui l'elettore può far valere la responsabilità politica dell'eletto, rende quest'ultimo incline a privilegiare la fedeltà al partito, sbilanciando a favore di quest'ultimo il rapporto rappresentativo. Intendiamoci: in qualunque legge elettorale, si è candidati da un partito, per cui buona parte della polemica contro l'attuale legge elettorale rischia di finire fuori bersaglio quando sottovaluta il determinante appoggio della struttura partitica ai fini dell'elezione, anche nei sistemi uninominali. Quel che muta piuttosto è il delicato equilibrio tra candidato e partito che, nei sistemi a lista lunga e bloccata, rende l'elezione del primo completamente dipendente dal secondo, marginalizzando fino a renderle irrilevanti le qualità politiche personali ed il rapporto con il territorio.

In vigenza dell'attuale legge elettorale, il problema della tutela della libertà del parlamentare acquista maggiore importanza rispetto al passato, proprio per evitare eccessivi condizionamenti da parte delle oligarchie partitiche. Non pare un caso, dunque, come è stato acutamente rilevato, che i

---

<sup>6)</sup> Intuiva il problema già R. DI CESARE, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, 261 ss., ed in specie 284, con approfondita analisi di tale tendenza e disamina dei relativi casi.

segnali di vitalità del Parlamento dipendono dalle riesumazioni di istituti, come lo scrutinio segreto<sup>7)</sup>, che si ritenevano un tempo destinati al tramonto perché incompatibili con le esigenze di stabilità di governo e di piena ed aperta assunzione di responsabilità dell'operato di parlamentari e forze politiche nei confronti degli elettori e, più in generale, dell'opinione pubblica, e che oggi invece costituiscono le rare, ma significative, occasioni in cui si rivelano quote significative di dissenso altrimenti repressi. Il che conferma, come detto, come quella del voto segreto sia una questione tuttora aperta, ulteriore sintomo dello squilibrato rapporto tra elettore, partito ed eletto che caratterizza la crisi della rappresentanza nel nostro sistema politico-istituzionale.

### *Postilla*

(23 settembre 2011)

Il voto segreto con cui la Camera, nella seduta del 22 settembre 2011, ha respinto la richiesta di custodia cautelare nei confronti del deputato Milanese, mi pare confermi le ipotesi avanzate nel testo.

In primo luogo la questione della tutela della segretezza del voto è ben lungi dall'essere risolta. La richiesta formulata nella Conferenza dei capigruppo del capogruppo del Pdl di effettuare la votazione con il sistema delle palline è stata respinta dal Presidente della Camera sulla base di due argomenti non irresistibili. È vero, infatti, che ai sensi dell'art. 55 R.C., al sistema delle palline si ricorre solo "in caso di difetto" del dispositivo di voto elettronico, ma questa ipotesi non sembra confinabile al mero suo malfunzionamento tecnico, potendosi piuttosto comprendere anche la sua inidoneità, in quel determinato frangente a garantirne realmente la segretezza voto. Ipotesi questa implicitamente ammessa dallo stesso Presidente che, ricordando il deputato è libero di esprimere la propria preferenza solo "prima o dopo il voto" (e quindi non durante), si è limitato a rivolgere un appello al "senso di responsabilità" dei deputati perché la segretezza dello scrutinio fosse effettivamente garantita.

In secondo luogo, il voto segreto continua ad essere utilizzato strumentalmente, a seconda della convenienza politica del momento, visto che in tale occasione non si sono peritati a richiederlo ed appoggiarlo quanti nell'opposizione appena due mesi prima lo avevano criticato in nome di superiori ragioni etiche di trasparenza e responsabilità, tanto allora ritenute talmente ineludibili da spingere alle soluzioni tecniche elusive della segretezza del voto qui commentate, quanto ora disinvoltamente dimenticate.

---

<sup>7)</sup> Di "ritorno in auge" del voto segreto parlava già C. DI ANDREA, *Della fortuna e dell'oblio di taluni istituti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, 606.