

**SULL' INCOSTITUZIONALITA' ASSOLUTA
DEL VOTO PONDERATO IN ASSEMBLEA
(a margine delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio)**

di Salvatore Curreri *
(25 marzo 2009)

Nel corso dell'assemblea straordinaria dei parlamentari del Pdl svoltasi a Roma lo scorso 10 marzo, il Presidente del Consiglio ha proposto che il Presidente di ciascun gruppo voti in nome e per conto di tutti i suoi componenti (c.d. voto ponderato), fermo restando il diritto degli eventuali dissenzienti di votare in modo diverso o di astenersi.

Potrebbe sembrare una delle solite *boutade*, e forse effettivamente lo è, vista la puntuale successiva smentita di quella che lo stesso Presidente del Consiglio ha definito una "provocazione evidentemente paradossale". Il discorso, quindi, potrebbe chiudersi qui, salvo rilevare che simili argomenti non andrebbero mai affrontati con cotanta leggerezza. Ed invece tale proposta merita di un supplemento di attenzione, anche - e forse soprattutto - per ciò che evoca.

Innanzitutto il fatto che tale proposta sia stata formulata il giorno dopo l'entrata in funzione alla Camera del nuovo meccanismo di voto "anti-pianisti", basato sul riconoscimento digitale delle c.d. "minuzie" del polpastrello, denota l'insofferenza verso di esso di una certa parte della maggioranza, obbligata ora ad essere più assiduamente presente ai lavori d'aula per evitare di far mancare il numero legale o andare sotto in qualche votazione. Una insufferenza che va al di là di quella ventina di deputati (i cui nominativi, al momento, sono ancora ufficialmente ignoti) che si sono rifiutati di aderire al nuovo sistema di voto in nome di una onorabilità del Parlamento degna francamente di miglior causa. È infatti dalle file della maggioranza che sono emerse in queste prime sedute segnalazioni di malfunzionamento delle postazioni di voto così numerose ed eclatanti, da far sorgere il dubbio, anche nello stesso Presidente della Camera, che esse fossero mosse dal sottinteso intendimento di boicottare tale riforma per dimostrarne l'inopportunità (v. seduta del 10 marzo). Condivisibili appaiono, piuttosto, le preoccupazioni espresse circa le possibili contestazioni cui darebbe adito il risultato di una votazione alla quale, per problemi tecnici, non avessero potuto partecipare un numero di deputati in ipotesi determinante ai fini del suo esito (v. gli interventi degli on. Cicchitto e Baldelli nelle sedute rispettivamente dell'11 e del 18 marzo). Il criterio seguito dalla Presidenza in queste prime sedute - e cioè il tenere la votazione aperta quando ritenuta di esito non scontato così da permettere a tutti i deputati presenti di votare, facendo menzione negli altri casi dell'intenzione di voto espressa da coloro che vi non erano riusciti - appare fin d'ora opinabile e potenzialmente foriero di gravi problemi perché affida al Presidente un giudizio prognostico sul raggiungimento del numero legale e sull'esito del voto che, come tale, potrebbe rivelarsi errato.

Ciò che induce però a non considerare estemporanea la proposta è la semplice constatazione che essa non è affatto nuova. Come puntualmente ricordato dallo stesso Presidente della Camera, già nel 2003 il Presidente del Consiglio, intervenendo (sempre a braccio) nel corso dell'annuale convegno organizzato da Confindustria, dopo aver criticato la lentezza e farraginosità delle procedure parlamentari che obbligano deputati e senatori "a stare tutto il giorno ad ascoltare interventi a cui nessuno presta ascolto (...) perché tanto non servono a far cambiare le posizioni [dato che] le decisioni sono già state prese", aveva per l'appunto proposto l'introduzione del c.d. voto ponderato nelle votazioni d'aula così da assegnare al Presidente del gruppo tanti voti quanti sono i suoi componenti. All'«oratore» di gruppo si affiancherebbe così il «votante» di gruppo, il cui voto si presumerebbe

coincidere con quello degli altri suoi membri, fatta comunque salva, come detto, la possibilità per i dissenzienti di votare in modo contrario o di astenersi.

In virtù di tale “presunzione d’unanimità” si risolverebbero d’un sol colpo diversi problemi, a cominciare da quelli legati alla frequente mancanza del numero legale. Basterebbe infatti il voto del capogruppo (e fors’anche di un suo portavoce) per considerarne presenti tutti i membri. Inoltre si scongiurerebbero definitivamente possibili colpi di mano dell’opposizione dovuti a momentanee, e talvolta non involontarie, assenze nelle file della maggioranza. Infine tutta la procedura di voto ne acquisterebbe in celerità, senza costringere i parlamentari all’attuale umiliante ruolo di “pigia-pulsanti”.

A fronte di tali (supposti) benefici, una simile proposta, se accolta, produrrebbe effetti deleteri che, com’è intuibile, andrebbero ben al di là del mero ambito parlamentare, per investire direttamente la dinamica della forma di governo e, ancor prima, la natura democratica della nostra forma di stato, incidendo sul comune tema della rappresentanza politica.

Innanzitutto va osservato che sotto il profilo strettamente normativo la proposta non ha riscontri a livello comparato. Al massimo, la si potrebbe considerare un’ardita trasposizione sul piano della rappresentanza politica di un istituto – quello dello «*Stimmführer*» - finora proprio di assemblee investite della rappresentanza territoriale come il *Bundesrat* tedesco. È vero che i nostri regolamenti parlamentari (più quello della Camera che del Senato) assegnano taluni poteri ai Presidenti di gruppi che risultino di consistenza numerica almeno pari al numero di parlamentari richiesti e prevedono già (nella sola Camera) il voto ponderato come metodo di decisione in organi collegiali ristretti. Ma tale presunzione d’identificazione tra la volontà del Presidente e quella dei membri del suo gruppo riguarda solo l’esercizio di poteri procedurali e organizzativi, come nel caso della Conferenza dei capigruppo (artt. 23.6 e 24.2 R.C.), oppure lo svolgimento di funzioni referenti (v., quale *unicum*, l’art. 25.1 del regolamento del Consiglio regionale ligure, approvato nel 2006, secondo cui “ogni gruppo consiliare esprime nelle singole commissioni permanenti complessivamente tanti voti quanti sono i consiglieri che aderiscono al gruppo stesso in Consiglio regionale”), ma mai l’attività deliberativa finale, sia in commissione (anche redigente) che in Aula.

Anche se, come visto, priva di precedenti normativi, la proposta del Presidente del Consiglio potrebbe conservare intatto il suo fascino se la si ricollegasse idealmente a quella kelseniana per un sistema elettorale in cui gli elettori dovrebbero votare solo per il partito, delegando a questi il compito di designare volta per volta, a seconda degli argomenti in discussione, il personale parlamentare più adatto, il quale avrebbe “una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentante” (H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, 1981, 85 s.). Su questa scia, si potrebbe anzi sostenere che la proposta in questione risponda più efficacemente ai principi di una democrazia partitica, in cui i singoli parlamentari sono chiamati a rappresentare l’interesse nazionale per come esso è interpretato dal partito, per conto di cui egli è stato eletto.

Anche però ai più convinti assertori del *Parteienstaat*, la proposta in questione ritengo non possa non destare un’istintiva - ma non per questo meno fondata - sensazione di disagio. È un disagio che viene da lontano, da quando cioè il costituzionalismo del secondo dopoguerra ha ben compreso che non sempre tutto ciò che contribuisce a potenziare il ruolo dei partiti e dei gruppi parlamentari corrisponde di per sé ad una più piena realizzazione del principio democratico.

Già in passato istituti come la lettera di dimissioni in bianco o il diritto di revoca del mandato parlamentare da parte degli elettori o del partito, introdotti con il lodevole intento di permettere al partito di controllare l’operato degli eletti di modo da evitare possibili frodi alla sovrana volontà popolare, si sono ben presto rivelati formidabili strumenti di ricatto con

cui le oligarchie partitiche riuscivano a trasformare i parlamentari in pavidì e docili esecutori delle loro direttive. Tutto ciò ha finito per provocare nelle democrazie danni maggiori di quelli che si sarebbero voluti in tal modo curare, come dimostra il fatto che il pieno ed incontrollato dominio del partito sui suoi eletti, in nome beninteso della sovranità del popolo, sia stato proprio dei regimi dittatoriali totalitari.

Oggi l'introduzione del meccanismo del voto ponderato comporterebbe in tutta evidenza un'ulteriore, forse definitiva, compressione dei già ridotti spazi di partecipazione del parlamentare alla vita del gruppo e del partito. Tanto più dopo che, con la nuova legge elettorale n. 270/2005, basata sulle liste bloccate, i parlamentari non sono più eletti ma nominati da pochi *leader* di partito.

Non si tratta, beninteso, di rimpiangere l'assoluta libertà di mandato del parlamentare, in nome del suo rappresentare la Nazione, secondo un'interpretazione liberale dell'art. 67 Cost., quanto piuttosto di innestare tale libertà all'interno del partito, strumento di esercizio quotidiano della sovranità popolare (artt. 1 e 49 Cost.), cercando cioè di garantire al parlamentare quegli spazi di libertà e di autonomia da utilizzare non fuori o contro ma dentro il suo partito, in funzione di quel metodo democratico che deve contrassegnare il confronto *nei* e *tra* i partiti (art. 2 e 49 Cost.).

Sotto questo profilo, l'introduzione del voto ponderato per le deliberazioni assembleari sarebbe radicalmente incostituzionale.

Essa si pone innanzi tutto in contrasto con l'art. 64.3 Cost. che vuole la maggioranza deliberativa delle camere essere calcolata sui presenti (M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli* interna corporis, in *Giur. cost.*, 1996, 3461), nonché con gli articoli 49 e 67 Cost. che impongono un bilanciamento tra ruolo del partito e libertà del parlamentare, senza che l'uno annulli l'altra, e viceversa. Lo stesso art. 67 Cost., nel riconoscere la rappresentanza nazionale ad "ogni membro del Parlamento" esprime una dimensione pluralista della rappresentanza politica già insita negli artt. 56.2 e 57.2 Cost. che fissano il numero dei membri rispettivamente di Camera e Senato. In tale prospettiva non varrebbe richiamare l'art. 94 Cost., il cui riferimento all'appello nominale nelle votazioni fiduciarie, quale specificazione del principio della personalità del voto, non equivale certo ad ammettere implicitamente la delega nelle altre. Né tantomeno varrebbe invocare l'autonomia regolamentare delle camere ex art. 64.1 Cost. (v. F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1996, 3477 s.), la quale va esercitata nel rispetto dei suddetti principi costituzionali.

Intendiamoci: il problema delle assenze cui talvolta sono costretti i parlamentari della maggioranza potrebbe essere meritevole di considerazione. In occasione della medesima riunione romana il ministro degli Esteri Frattini, intervenendo poco prima del Presidente del Consiglio, aveva proposto, sul modello francese, l'introduzione del voto per delega in caso di malattia del parlamentare o di sua missione autorizzata dal governo (in quest'ultimo caso egli oggi è solo considerato presente ai fini del numero legale: v. art. 46.2 R.C.). In Francia, infatti, com'è noto, l'art. 27 Cost., dopo aver affermato che il diritto di voto dei membri del Parlamento è personale (comma 2), ammette che per legge organica si possa autorizzare eccezionalmente la delega del voto (comma 3, attuato con la legge organica n. 58-1066 del 7 novembre 1958). A tal fine occorrerebbe quindi una modifica costituzionale che dovrebbe circoscrivere i casi di ammissibilità di tale delega (escludendo, ad esempio, le votazioni fiduciarie ex art. 94 Cost.), per non affidarli alla piena discrezionalità dei regolamenti parlamentari. Ciò, anche per evitare che, sulla scia del fenomeno dei "pianisti", una simile normativa si possa prestare facilmente a nuovi malcostumi ed abusi, come del resto accadde nella stessa Francia, quando i parlamentari lasciavano a bella posta le loro schede nel cassetto per consentire ai colleghi di votare per

loro (v. P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, III ed., Paris, 2004. 138 s.). Inoltre andrebbero introdotte forme rigide di controllo sulla sussistenza dei presupposti e sulla veridicità della delega, così da evitare che essi possano essere attratti nella sfera dell'insindacabilità ex art. 68.1 Cost. (v. ancora M. MANETTI, *ibidem*).

Al contrario però del voto per delega, il voto ponderato in Assemblea sarebbe invece sempre e comunque da considerare incostituzionale, anche se venisse introdotto per legge costituzionale, perché incompatibile con i principi elementari di responsabilità e di pluralismo propri di una democrazia rappresentativa. Sotto l'apparente sua patina di "democraticità" (gli elettori votano per il partito e non per la persona; quest'ultima rappresenta il partito ed è quindi obbligata ad osservarne la disciplina di voto; ergo tanto vale far votare uno per tutti) si nasconde una pulsione autoritaria, una concezione aziendalista e, come tale, molto "povera" del ruolo dei parlamentari, dei partiti, del Parlamento e, in definitiva, della stessa democrazia. Conferendo al portavoce tanti voti quanti sono i membri del gruppo cui appartiene, salvo smentita, non solo si attribuirebbe *ex lege* al gruppo ciò che dovrebbe invece dimostrare di avere, cioè il consenso - che in politica è tutto -, ponendo così le premesse per la cloroformizzazione del dissenso, ma si capovolgerebbe la direzione di quel metodo democratico richiesto dall'art. 49 Cost. che vuole per l'appunto la linea politica del partito essere non imposta in modo autoreferenziale ma frutto della dialettica al suo interno, grazie all'apporto di iscritti ed eletti. E non è il caso qui di spendere troppe parole per dimostrare la profonda connessione tra il livello di democrazia esistente nei partiti e quello delle istituzioni in cui operano.

La democrazia è un meccanismo delicato che vive del rapporto equilibrato tra elettori, partiti ed eletti, e che non tollera strappi o forzature che possano alterarne la continuità. È pluralismo, dialogo, mediazione, faticosa ricerca del consenso, senza facili e comode scorciatoie che, come talvolta accade, si imboccano per semplificare ma che, al contrario, finiscono per portare esattamente dove non si sarebbe voluti andare.

P.S. Nell'insero domenicale del quotidiano da cui appresi le prime dichiarazioni qui commentate del Presidente del Consiglio (*Il Sole – 24 Ore* del 13 aprile 2003), apparve un articolo di Emilio Gentile che, nel presentare il suo *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta* (Rubettino, 2002) dedicato al Senato nel periodo fascista, scrisse: "i nuovi regolamenti del 1933 e del 1939 tolsero ai senatori qualsiasi autonomia nella discussione e nell'approvazione delle leggi, mentre esclusero i senatori non fascisti dalle commissioni incaricate di esaminare i progetti di legge prima della loro discussione in aula (...). In questa situazione, i senatori antifascisti, che pure fino al 1929 non avevano mancato di far sentire la loro voce in aula contro le leggi che demolivano lo Stato liberale, divennero in gran parte silenti, non parteciparono più alle sedute e non frequentarono più Palazzo Madama".

* Associato in Istituzioni di Diritto pubblico – Università Kore di Enna