

# DIZIONARIO PARLAMENTARE

---

*Le questioni di procedura, che molte volte impegnano il Parlamento in laboriose discussioni, sono di solito seguite con scarso interesse dal pubblico benchè assumano spesso importanza basilare per la vita dell'Istituzione. Sta di fatto che la stessa terminologia procedurale, in cui accezioni comuni assumono un significato particolare, rende difficile ai non esperti percepire quanto di sostanziale si celi sotto l'apparenza formale di molti dibattiti regolamentari.*

*Allo scopo di contribuire, anche in questo settore, alla migliore conoscenza della vita delle Assemblee, nella presente rubrica pubblicheremo le voci di un dizionario parlamentare, dando ragione del significato dell'istituto scelto, illustrando l'interpretazione di massima della norma regolamentare a cui si riferisce, o chiarendo il senso della prassi parlamentare che esso richiama.*

## ASTENSIONE

Astensione è l'atto mediante il quale il deputato rinuncia ad esprimere la propria volontà — positiva o negativa che sia — rispetto all'oggetto del voto cui è chiamato a partecipare (1).

L'astensione può essere espressa o tacita secondo che chi si astiene lo dichiara manifestamente o meno; la forma espressa è necessaria soltanto nel voto per appello nominale quando ogni deputato è personalmente chiamato a rispondere « sì » o « no », oppure « mi astengo », anche se è consentito, essendo presenti, di non rispondere. Nel voto per alzata e seduta o per levata di mano si può significare tacitamente la propria astensione evitando di alzarsi in piedi o di levare la mano ad ogni prova. Nel voto per scrutinio segreto sono possibili tre forme di astensione: una tacita, non ritirando le palline, e due espresse che si concretano nel ritirare le palline e consegnarle alla Presidenza in luogo di deporle nelle urne, ovvero nel proclamare ad alta voce la propria volontà di astensione. In tutti i casi è ammesso che si dichiari di astenersi esponendo le ragioni in sede di dichiarazione di voto, prima della votazione (2).

---

(1) L'astensione è vietata nelle Camere inglesi, svizzere e statunitensi. È ammessa in Germania, in Belgio (Regl. Sénat, art. 29) in sede di appello nominale ed in Francia in occasione del cosiddetto scrutinio pubblico, ma solo per iscritto (cfr. art. 10, *Instruction générale du Bureau de l'Assemblée Nationale*, del 18 novembre 1955). L'astensione fu in antico condannata dalla Costituzione di Solone con la perdita della cittadinanza e vietata nel Senato romano, ritenendosi incompatibile con il senso di responsabilità e la esigenza di chiarezza propri della cosa pubblica una posizione di vero e proprio agnosticismo. Al contrario il Proudhon ebbe a considerare l'astensione — in epoca storica del tutto diversa — come un prezioso diritto ed un sacro dovere del cittadino e dei suoi rappresentanti contro la tirannide e la prepotenza (cfr. Ugo GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900, pg. 199).

(2) Erroneamente, a mio avviso, MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Roma, 1887, pg. 301 ritengono che in sede di votazione per alzata e seduta l'astensione debba essere sempre tacita: è infatti possibile dichiararla apertamente (cfr. nota 3).

Sulla ammissibilità delle dichiarazioni di voto in sede di scrutinio segreto la Ca-

Analogamente nella votazione per schede il deputato può non prendere parte al voto in diversi modi: anzitutto non ritirando la scheda; in secondo luogo emettendo di deporre la scheda nell'urna, oppure deponendovi la scheda in bianco, ovvero dichiarando apertamente la propria astensione anche prima che si dia inizio al voto.

Il Regolamento della Camera, a differenza di quello del Senato (3) non contiene alcuna norma circa l'esercizio della facoltà di astensione, limitandosi a prescrivere: che nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale si tiene nota di *coloro che si astengono* dal voto; che i deputati presenti alla seduta i quali non partecipino ad una votazione sono computati come *astenuti* agli effetti del numero legale (4); ed infine che nelle votazioni a scrutinio segreto la Presidenza deve sempre accertare il numero ed il nome dei votanti e degli astenuti (5).

Ne consegue che per il Regolamento della Camera votanti ed astenuti sono concetti ben differenti non suscettibili di essere assimilati, e difatti è

---

mera — in mancanza di esplicite norme regolamentari — non ha finora adottato una consuetudine uniforme. Al Senato invece l'art. 83 del Regolamento (II comma) le ammette esplicitamente.

(3) Regolamento Senato della Repubblica, art. 83, I comma: « I Senatori, prima della votazione, possono dichiarare di astenersi ». In proposito, GALATERIA (*Enciclopedia del Diritto*, vol. III, voce « Astensione », Milano, 1958) ritiene che vi sia differenza fra le astensioni *prima del voto* (quelle cioè *ex art. 83* citato) e le astensioni *nel voto* (quelle cioè pronunciate nel corso della votazione), nel senso che soltanto queste ultime sarebbero inserite nel computo dei votanti. La distinzione mi pare troppo sottile poichè la suddetta norma del regolamento del Senato stabilisce un principio generale valido per tutti i tipi di votazione in cui, procedendosi senza appello nominativo, è opportuno che ciascun Senatore disponga di un « tempo » della seduta nel quale possa manifestare la propria astensione. Il principio vale cioè per le votazioni per alzata e seduta e per divisione (che hanno carattere immediato e simultaneo) ed altresì per quelle a scrutinio segreto, ove il Presidente non disponga la chiamata, che al Senato è facoltativa (Reg. Sen. art. 80), mentre alla Camera è obbligatoria (Reg. Cam. art. 98).

Delle astensioni dichiarate prima del voto nei casi suddetti si può prender nota, col diverso effetto, al Senato, di esser computate per la determinazione della maggioranza, ed alla Camera, ai soli fini del numero legale.

L'unico caso (riferito al solo Senato, posto che alla Camera le astensioni non sono computate per la maggioranza), in cui potrebbe essere valida la distinzione fatta dal GALATERIA è quello dell'appello nominale o dello scrutinio segreto mediante chiama, poichè se un Senatore il quale avesse dichiarato la propria astensione prima del voto, non la rinnovasse nel momento in cui il suo nome è chiamato, non potrebbe che esser considerato assente agli effetti della maggioranza e pertanto la sua astensione assumerebbe un valore equivalente a quello che vi attribuisce il Regolamento della Camera: di non influenza, cioè, ai fini del computo della maggioranza.

(4) Regolamento della Camera dei Deputati, art. 100. Come giustamente notano LONGI e STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pg. 168, la norma di cui all'art. 100 ribadisce il concetto — già introdotto nel Regolamento con le modifiche Bonghi del 1888 — della distinzione fra votanti e astenuti estendendo « il controllo delle astensioni a tutti i tipi di votazione che implicano l'accertamento automatico del numero legale ». Di notevole significato, in particolare, è il secondo comma dell'articolo in questione, quello cioè che, parificando agli astenuti i deputati presenti in Aula i quali non partecipino alla votazione, individua nel fatto materiale di votare *sì o no, pro o contro*, l'elemento essenziale della votazione stessa; onde non partecipa alla votazione colui il quale si astiene, tacitamente, od espressamente, ovvero è presente senza nemmeno manifestare il proprio agnosticismo (cfr. nota 17).

(5) Reg. Cam. Dep. art. 105.

antica consuetudine della Camera che gli astenuti non siano computati nella determinazione della maggioranza in sede di voto palese o segreto (6).

Per contro va rilevata l'opposta ed altrettanto antica consuetudine in vigore al Senato che considera gli astenuti come votanti e pertanto ne computa il numero agli effetti della maggioranza (7).

A tale riguardo va pure considerata la differenza esistente fra le norme positive del regolamento della Camera e quelle del Senato in materia di determinazione della maggioranza. Infatti, l'articolo 84 del Regolamento del Senato — redatto nel 1948 — sancisce che: « ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione »; tale partecipazione è interpretata come comprensiva anche degli astenuti, il cui agnosticismo finalistico sarebbe quindi irrilevante rispetto al fatto materiale del prender parte alla votazione stessa (8).

Il Regolamento della Camera invece — che risale al 1848 — non contiene alcuna analoga disposizione, essendosi a suo tempo ritenuta sufficiente la disposizione contenuta nell'articolo 54 dello Statuto in virtù del quale « le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti ». Soltanto nell'articolo 22 del Regolamento della Camera, a proposito del procedimento di verifica delle elezioni, è detto che « le conclusioni della Giunta sono prese a maggioranza dei voti ».

Sulla base del principio suddetto si è formata la consuetudine in forza della quale gli astenuti, non essendo votanti, non sono compresi nel computo della maggioranza di approvazione (9), consuetudine che la Camera ha con-

(6) GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 198) definisce « non votare », l'astenersi, in contrapposizione al « votare ». L'astensione, quale manifestazione di equivoco agnosticismo e di debolezza politica, è condannata dal MICELI (*Diritto Costituzionale*, Milano, 1913, pg. 777, il quale ricorda che nella seduta del 3 febbraio 1881 furono espulsi dalla Camera dei Comuni alcuni membri che si erano ostinati a non votare. Conforme è altresì l'opinione di PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris, 1893, pg. 1017, il quale rileva che i rappresentanti scelgono i loro rappresentanti per agire e non per rifugiarsi nel silenzio, e che la più elevata parola delle Assemblee politiche è il voto (non anche, quindi, il *non voto*). Vedi pure, conforme, l'opinione di VAN DEN PEYREBON in *Du Gouvernement représentatif en Belgique*. Contra vedi ORLANDO in *Digesto italiano* (voce « Consiglio Comunale », Vol. VIII, Torino 1895, pg. 138) e la *Rivista amministrativa* (XXXV, 1884, pg. 6).

(7) Al Senato, nella seduta del 16 giugno 1948 il Senatore Lucifero pose il quesito — in sede di approvazione del nuovo Regolamento — se gli astenuti fossero o no votanti; replicò il Relatore Persico che il problema « rientra(va) nella prassi normale del Senato » (*Atti Sen. Rep.* 1948-53, pgg. 44 e 272). Una pubblicazione ufficiale del Senato in materia (*Il Regolamento del Senato e i lavori preparatori*, Roma, settembre 1949, pg. 323) rileva in nota alla replica del Senatore Persico: « Ed è prassi costante del Senato, a differenza di quanto avviene alla Camera dei Deputati, che nel numero dei votanti sono compresi gli astenuti ».

(8) Va notato che la formulazione attuale dell'art. 84 del Regolamento del Senato (« Ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione ») non fu adottata con il dichiarato intento di adeguarsi all'art. 64 della Costituzione, ma piuttosto nello spirito di mantenere fede ai principii consuetudinari ai quali si era sempre ispirato l'istituto nella sua vita secolare (cfr. nota 7).

(9) Ancorchè l'art. 54 dello Statuto fosse estremamente chiaro, la questione del computo o meno degli astenuti fra i votanti ebbe alterne vicende, soprattutto nei primordi della vita parlamentare italiana, fra il 1850 ed il 1870. Dopo di che, ancor più che il concetto dell'ottemperanza allo Statuto, venne facendosi strada quello — di ordine metagiuridico, ma per ciò stesso non meno fondamentale — relativo alla necessità di assicurare

tinuato ad applicare anche dopo il 1948; dopo, cioè, che la Costituzione, innovando rispetto all'articolo 54 dello Statuto, ha stabilito nell'articolo 64 che: « Le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti » (10).

- La mutata dizione del precetto costituzionale rispetto a quella statutaria ha fatto ritenere che si sia verificata una vera e propria inversione di legittimità tra la consuetudine della Camera e quella del Senato in materia di astensioni. La prima, infatti, che era certamente *secundum legem* in virtù dell'articolo 54 dello Statuto, sarebbe divenuta ora *contra legem*; mentre quella del Senato, contraria alla lettera dello Statuto, sarebbe adesso conforme alla lettera della Costituzione (11).

---

il retto funzionamento dell'Assemblea. Questo si sostanzia nella capacità dell'Assemblea di *deliberare pro o contro le questioni* di volta in volta ad essa sottoposte, senza correre il rischio — caratteristico di ogni maggioranza che non sia computata sui voti espressi ovvero sui componenti — di dare luogo a deliberazioni contraddittorie sul medesimo oggetto, ovvero a deliberazioni assurde (cfr. POUDRA et PIERRE, *Trattato di diritto parlamentare*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, Vol. IV, parte II, Torino 1888, n. 1364, pg. 612) (cfr. note 19 e 20).

Gli Atti parlamentari registrano che nel periodo sopra indicato, fra il 1850 ed il 1870, numerose volte la Camera ebbe a determinare la maggioranza sulla base dei presenti (sedute del 1 aprile 1854; 20, 25 giugno e 9 luglio 1863; 12 marzo 1864; 12 marzo 1869; 22 luglio 1870) ma ancor più numerose furono quelle in cui essa venne determinata sulla base dei votanti (29 maggio 1860; 2 marzo 24 e 30 aprile 1863; 14 marzo 1864; 23 e 25 gennaio 1865; 15 luglio 1867; 10 marzo e 20 dicembre 1868; 25 luglio 1870; 24 aprile e 15 maggio 1874; 27 maggio 1877; 12 giugno 1880). Il principio della maggioranza dei votanti non subì più alcuna contestazione dopo il 1893, dopo cioè che, nelle sedute del 26 maggio 1892 e del 20 dicembre 1893, la Camera decise esplicitamente di escludere gli astenuti dal computo (cfr. in proposito GALEOTTI, *op. cit.*, pg. 213 e seguenti).

(10) La espressione « maggioranza dei presenti » di cui all'art. 64 della Costituzione, fu approvata dall'Assemblea Costituente nella seduta del 10 ottobre 1947 senza che alcuno facesse notare la differenza letterale fra tale espressione e la consuetudine della Camera, le cui norme ed usi la Costituente aveva recepito ed applicava. È opportuno sottolineare che la 2<sup>a</sup> Sottocommissione dell'Assemblea Costituente incaricata di predisporre i testi approvò (*Atti Ass. Cost.*, 2<sup>a</sup> Sottocommissione, pg. 418 e 788) una formulazione che recitava: « Le deliberazioni sono prese a maggioranza dei votanti »; le relative discussioni rivelano che si intendeva proprio escludere gli astenuti dal computo. La questione non venne mai riesaminata dalla Commissione plenaria, la quale pure aveva posto a base del proprio funzionamento il principio di discutere « ogni modifica di sostanza da apportare ai testi delle Sottocommissioni » (*Atti Ass. Cost.*, Commissione plenaria, pg. 83).

La modifica fu quindi operata in sede di coordinamento dall'apposito Comitato e se pure sotto il profilo formale corrisponde ormai alla volontà dell'Assemblea, non esprime certamente l'intenzione degli autori della norma, i quali pervennero a definire la « maggioranza dei votanti » dopo un dibattito nel corso del quale il Relatore Mortati ed il Presidente Terracini avevano chiaramente escluso, per la determinazione della maggioranza, ogni e qualunque proporzione con i presenti. A mio avviso, la variazione avvenuta nel Comitato di redazione del progetto di Costituzione — forse dovuta ad un malinteso scrupolo filologico — non può non essere interpretata che nello spirito originario e dominante, esclusivo delle astensioni dal computo della maggioranza. Il che del resto riceve conferma dal fatto che la stessa Assemblea Costituente applicò il principio di escludere gli astenuti dal computo della maggioranza in tutte le votazioni effettuate per l'approvazione di testi costituzionali e, dopo il 31 dicembre 1947, per l'approvazione degli Statuti delle quattro regioni ad ordinamento speciale (*Atti Ass. Cost.*, seduta del 31 gennaio 1948, pg. 4328).

(11) Vedi DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo*

Non si può tuttavia sostenere che l'espressione « maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione » (12) sia equivalente a « maggioranza dei presenti », posto che fra i « presenti », una volta che si propenda per la tesi della più rigorosa ortodossa, debbono essere compresi anche coloro che, presenti in aula, non votino sì o no, nè tampoco dichiarino o comunque palesino di astenersi; col risultato che a determinare la maggioranza di approvazione finirebbero per contribuire oltre che gli astenuti — e cioè gli « agnostici » — anche gli indifferenti (13).

Va inoltre rilevato che una interpretazione egualmente rigorosa del criterio di determinazione del numero legale stabilito dall'articolo 64 della Costituzione, dovrebbe indurre a ritenere *contra legem* le procedure vigenti in materia sia al Senato che alla Camera, poichè entrambi i Regolamenti consentono la preventiva depurazione del numero base detraendo i deputati in congedo o in missione (14).

In sostanza, ove si accedesse al criterio della rigida determinazione del numero legale pari alla metà più uno dei componenti e della maggioranza pari alla metà più uno dei presenti, tenuto conto del fatto che la lettera dell'articolo 64 impone la concorrenza dei due requisiti in combinato disposto, si dovrebbe ritenere incostituzionale la procedura di ambedue le Camere, ed in particolare quella del Senato ove il voto finale si dà normalmente per alzata e seduta (15), salvo richiesta di dieci senatori per lo scrutinio segreto.

---

*l'articolo 64 della Costituzione*, in *Rassegna di Dir. Pubbl.*, Anno VI, n. 4 e 5, 1951, pg. 313.

(12) Tale espressione è concettualmente analoga all'altra « maggioranza di elettori votanti » contenuta nell'art. 2 del D.L.L 16 marzo 1946, n. 98 concernente le modalità di svolgimento del *referendum* istituzionale. Come è stato autorevolmente posto in rilievo dal Presidente della Camera Leone, nella seduta del 19 luglio 1958 (*Atti Cam. Dep.*, 1958, pg. 590), la maggioranza per il *referendum* istituzionale venne computata dalla Corte Suprema di Cassazione (cfr. il verbale con i dodici alligati del 18 giugno 1946) sulla base degli « elettori votanti » escludendo esplicitamente le schede bianche, alle quali la Suprema Corte attribuì *expressis verbis* valore di astensione, e quelle nulle. (Vedi, al riguardo, DE GENNARO, *op. cit.*, pag. 310; SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1946, pg. 335; BURDEAU, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, 1946, pg. 385; ESPOSITO, *La maggioranza nel referendum*, in *Giurisprud. ital.*, 1946, fasc. II, 385; GALATERIA, *op. cit.*, pg. 942).

(13) DE GENNARO (*op. cit.*, pg. 314) sostiene che la prescrizione costituzionale di cui all'art. 64 non possa essere disattesa, e perviene a tale conclusione considerando la questione sotto un mero profilo letterale senza approfondire l'esame delle conseguenze che, come si vedrà, inducono a ritenere assurda la norma della Costituzione e abbisognevole di essere modificata. Se, come bene osserva GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 216) lo scopo del computare gli astenuti fra i votanti fosse quello di elevare il *quorum di maggioranza*, meglio varrebbe stabilire che la maggioranza si computa sui componenti dell'Assemblea, anzichè sui presenti o sui votanti conferendo « alle astensioni un valore che non hanno ».

(14) Vedi in proposito DE GENNARO (*op. cit.*, pg. 289 e segg.) e, più in generale: MICELI, *Le Quorum dans les Assemblées politiques*, in *Revue de dr. publ. et de la sc. pol.*, Sett.-Ott. 1902).

(15) Al Senato, in forza dell'art. 43 del Regolamento, il numero legale è presunto, così come alla Camera per effetto dell'art. 50 del Regolamento; in entrambe le Assemblee la verifica può essere chiesta, tuttavia, prima di procedere a deliberazioni da adottare per alzata e seduta o per divisione. Degna di nota, incidentalmente, la circostanza che il Regolamento del Senato esclude la possibilità di verifica prima dello scrutinio segreto, ammettendola quindi per implicito prima dell'appello nominale, a differenza del Regolamento della Camera che la esclude in entrambi i casi, posto che, sia nell'appello nominale,

La verità è che il numero legale è computato, per antichissima tradizione che risale al 1850, sulla base dei componenti « in grado di esser presenti » (16), sulla base cioè dello stesso principio per cui possono essere computati agli effetti della maggioranza soltanto coloro che sono in grado di contribuire, con positiva o negativa manifestazione individuale, a determinare la dichiarazione di volontà della Camera, che è in funzione dell'approvare o del respingere una questione, non del valutare le sfumature soggettive di apprezzamento politico di chi si astiene.

A parte il fatto che il Regolamento del Senato appare, in materia di computo della maggioranza e di numero legale, tanto distante dalla lettera della Costituzione quanto lo sono le norme e le consuetudini della Camera, il problema consiste nel verificare se il computo degli astenuti tra i voti (secondo la prassi del Senato regio) o fra i partecipanti alla votazione

---

sia nello scrutinio segreto, la verifica del numero legale è *in re ipsa*, desumendosi contestualmente al computo dei voti.

In materia di voto finale dei disegni di legge, il Regolamento del Senato prevede come facoltativo il ricorso allo scrutinio segreto, il metodo normale di votazione essendo l'alzata e seduta; senonchè in quest'ultimo caso, ove nessuno chieda la verifica del numero legale, viene meno la verbalizzazione del numero dei voti favorevoli e contrari dato che la formula presidenziale si limita ad accertare sinteticamente l'esito della votazione (È approvato - non è approvato). Viene meno di conseguenza ogni riferimento ai presenti, per esempio, non votanti nè espressamente astenuti, bensì indifferenti. Viene meno altresì — cosa di maggiore rilievo — ogni garanzia relativa al numero legale che invece, pur depurato dei congedi e delle missioni, è implicitamente verificato alla Camera ove i voti finali sono dati a scrutinio segreto.

Tutto ciò può dar luogo a notevoli conseguenze a meno che non si aderisca alla tesi già in altra sede accennata (cfr. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958, Vol. II, pgg. 412 e segg.) della trasposizione della garanzia costituzionale dal piano giuridico oggettivo su quello subiettivo politico attraverso una « rielaborazione regolamentare la quale non impedisce che essa riassuma il vigore originario quando venga meno l'unanime consenso tacito che la presunzione esprime ». Va tuttavia rilevato che l'accettazione di tale principio svuota di significato ogni posizione rigoristica e pone il problema su un piano metagiuridico la cui soluzione va ricercata, al di fuori dell'esame delle norme concrete (Art. 64) nell'ambito delle premesse razionali da cui discendono le norme medesime (conformi: MORTATI, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1958, comma III, n. 1, pg. 7 dell'estratto; ESPOSITO, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1957, Anno II, n. 6, pgg. 7 e 10 dell'estratto).

(16) MANCINI e GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 126) riferiscono in che modo i Regolamenti della Camera e del Senato furono costretti a derogare dalla lettera dell'art. 53 dello Statuto che imponeva — come ora l'art. 64 della Costituzione — il *quorum* definito sulla base dei componenti l'Assemblea senza consentire alcun abbattimento. Il principio del numero legale computato non sui componenti ma sui membri in grado di esser presenti — con esclusione cioè di quelli in congedo o assenti per missione — venne introdotto nel Regolamento della Camera tra il 1863 e il 1868, dopo che l'esperienza aveva dimostrato « gli ostacoli insuperabili che possono impedire ad un numero, qualche volta assai ragguardevole, di membri del Parlamento, di partecipare ai lavori della Camera » (vedasi seduta del 1° marzo 1863; relazione *Boncompagni*).

Il problema, come rileva DE GENNARO (*op. cit.*, pg. 299 e segg.) è comune a tutti i Parlamenti: quello inglese lo ha risolto fissando il numero di 40, quello francese ha invece optato per la maggioranza dei componenti pur dopo alterne vicende. (Vedi anche, in proposito, MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910, pgg. 40-45, e POUDRA et PIERRE, *op. cit.*, pg. 594). Erra però il DE GENNARO quando palesa di ritenere che il *quorum* francese sia più rigido del nostro, poichè il Regolamento dell'Assemblea Nazionale (art. 74 e 83) stabilisce che a costituire il numero legale concorrono tutti i deputati presenti nel Palazzo e non già soltanto nell'Aula.

(secondo la norma regolamentare del Senato repubblicano) sia conciliabile con la natura sostanziale degli istituti procedurali ai quali il principio andrebbe applicato in rapporto soprattutto alle conseguenze che, per le rispettive finalità, potrebbero derivarne.

Sotto un profilo esclusivamente logico, sembra evidente che l'astensione, per il solo fatto che con essa si dichiara di non essere in grado di esprimere una precisa manifestazione di volontà positiva o negativa, e come del resto rivela la stessa etimologia della parola, significa proprio il contrario di *partecipazione al voto* e cioè *non partecipazione* (17).

---

(17) Vedi, conforme, DE GENNARO (*op. cit.*, pg. 308) e GALEOTTI (cfr. nota 6). GALATERIA (*op. cit.*, pg. 942) dopo aver affermato che: « chi si astiene palesemente dichiara di non volersi inserire ed effettivamente non si inserisce nel procedimento di votazione », rileva successivamente che coloro che si astengono nel corso della votazione sono considerati votanti: « forse perchè, inserendosi nel procedimento di votazione assumono la veste di votanti; non invece i primi (coloro cioè che dichiarano l'astensione prima del voto) perchè dichiarando anticipatamente di astenersi rimangono completamente estranei alla operazione giuridica della votazione e quindi in nessun caso potrebbero considerarsi votanti » (pg. 944). Vedi pure, *contra*: JÈZE, *Essai d'une theorie de l'abstention en droit public*, in *Rev. de dr. pubb.* 1905, pg. 704, che assimila gli astenuti ai votanti contrari; JELLINEK, *Forme di votazione negativa*, in *Studi di Dir. pubbl. in onore di Ranelletti*, vol. II, Padova, 1931, pag. 67. VITTA, *Gli atti collegiali*, Roma, 1920, ritiene che gli astenuti debbano esser computati ai fini del numero legale e che il valore della astensione sia da interpretare nel senso che chi si astiene si rimette alla decisione della maggioranza sia essa favorevole o contraria alla proposta. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, pg. 243, si limita a dare atto della consuetudine della Camera, palesando di aderire al principio di non computare gli astenuti per la determinazione della maggioranza.

Sembra qui accettabile l'opinione del DE GENNARO secondo il quale l'*astenuto* è *non votante* in quanto ha rinunciato temporaneamente all'esercizio del voto, come rileva anche il BENEDECENTI, *L'astensione dal voto nei collegi amministrativi*, in *Rass. di legisl. per i Comuni*, 1944, n. 1, pg. 7, e come nota il RESTA, *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, Roma, 1932, pg. 79, perchè: « non può presumersi alcuna manifestazione implicita di volontà dove essa manca del tutto ». Va poi considerato, da un punto di vista pratico, che la questione del computo delle astensioni trova un limite nella ragionevolezza della norma o dell'uso che la disciplina, poichè è evidente che ove prevalesse l'opposta opinione di computare le astensioni tacite e dichiarate agli effetti della maggioranza, i deputati o i senatori individualmente o collettivamente interessati ad agevolare (senza però votare a favore) la proposta in votazione, potrebbero pubblicamente dichiarare di non partecipare alla votazione allontanandosi dall'Aula, raggiungendo così lo stesso risultato che si consegue alla Camera ove le astensioni sono irrilevanti ai fini del computo della maggioranza.

Non pare sia da condividere la distinzione fatta da MANCINI e GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 302) e riferita anche da MORHOFF (*op. cit.*, pg. 242), fra astensione collettiva regolare e irregolare. Entrambi gli autori affermano di ritenere irregolare la forma di astensione che si manifesta con l'uscire dall'Aula nel momento della votazione, poichè essa turberebbe il funzionamento dell'Assemblea. Anche quando l'allontanamento di parlamentari dall'Aula fosse inteso a far venire meno il numero legale, va osservato che può in tali casi trattarsi di manifestazione politica del tutto legittima, e protetta, per implicito, delle norme regolamentari relative al numero legale; di una forma cioè di autodifesa della minoranza di fronte alla maggioranza, la quale ultima può essere sanzionata dal fatto solo se nelle sue file vi sia un notevole assenteismo. Così pure, nell'ipotesi dianzi formulata, non potrebbe essere ritenuta irregolare o diretta a turbare l'ordine la non partecipazione al voto mediante uscita dall'Aula di chi, per motivi politici, volesse non pronunciarsi a favore, ma nemmeno condannare, esprimendo cioè quello che può esser definito un voto di attesa.

Tale carattere dell'astensione, estranea e quindi ininfluyente rispetto all'oggetto del voto, è d'altronde ribadito dalla semplice considerazione che l'eventuale inclusione degli astenuti nel computo della maggioranza, in quanto ne eleva il *quorum*, può esser causa di gravissimi inconvenienti, segnatamente in quelle circostanze in cui il voto deve essere dato su proposizioni che abbiano per oggetto una finalità diniegatoria, e cioè, come si dice comunemente, in forma negativa anzichè positiva.

Si abbia riguardo, per esempio, al caso delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio, ed in particolare a quello di una relazione unica della Giunta contraria a concedere l'autorizzazione. In siffatta ipotesi, computando gli astenuti tra i votanti, verrebbe meno l'efficacia dell'antico principio « *in dubiis abstine* » poichè all'artificiosa dilatazione della maggioranza conseguirebbe che le astensioni, anzichè favorire — come è logico — il rigetto, provocherebbero proprio la concessione dell'autorizzazione (18).

Altro significativo caso è quello del procedimento di verifica delle elezioni in sede di esame, da parte della Camera, delle proposte della Giunta delle elezioni. Nella ipotesi, infatti, di una proposta della Giunta per l'annullamento a cui non faccia riscontro alcuna diversa proposizione, il computo degli astenuti fra i votanti potrebbe elevare il *quorum* di maggioranza al punto da far considerare respinta la proposta stessa, con il risultato che verrebbe convalidata l'elezione nonostante il diverso avviso della Giunta. Il che, se pur produce conseguenze di non grave momento quando la proposta sia motivata da ragioni di ineleggibilità o di incompatibilità, sfiora però l'assurdo ove la proposta tragga origine dall'aver la Giunta riscontrato che altri, in quella circoscrizione, abbia riportato un maggior numero di voti e che quindi vada rettificata la graduatoria degli eletti (19).

---

(18) È antica regola di tutte le Assemblee parlamentari che le votazioni abbiano sempre luogo su proposizioni affermative e mai negative, come bene rileva GALEOTTI (*op. cit.*, pgg. 57, 58, 130 e 131) con la sola eccezione del caso che la Giunta per le autorizzazioni a procedere proponga il rigetto della domanda sulla quale deve riferire, giacchè in tale circostanza, osservano MANCINI e GALEOTTI (*op. cit.*, pgg. 272 e 548): « non sorgendo la proposta contraria deve porsi ai voti quella per la reiezione che è negativa ». Va poi considerato che in tale ipotesi, una volta respinta la proposta, si ha per implicitamente concessa la autorizzazione a procedere senza far luogo ad una ulteriore votazione; da cui, come osserva GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 58), potrebbe sortire l'effetto di due voti contraddittori, il che è impossibile, « per il principio logico che le Assemblee sono fatte per deliberare e non devono provocarsi da esse voti i quali non conducano sicuramente ad una deliberazione ».

Il principio per il quale, nelle autorizzazioni a procedere, una volta approvata o respinta una proposta, si ha rispettivamente per respinta ovvero negata quella contraria anche se non espressa vige pure nel caso — più frequente — in cui siano presenti alla Camera due relazioni, una di maggioranza per il diniego della concessione ed una di minoranza per la concessione. In tale ipotesi la relazione di minoranza (che è considerata emendamento, in quanto proposizione secondaria, rispetto a quella principale che è la relazione di maggioranza) va posta ai voti per prima: se è respinta, l'autorizzazione a procedere s'intende negata, se è approvata si intende concessa, senza però ricorrere ad una successiva votazione, proprio allo scopo di evitare il pericolo di due voti contraddittori (cfr. in proposito *Atti Cam. Dep.* 1958, 59, seduta del 12 marzo 1959; vedi anche MUSCARÀ, *Manuale del Deputato*, Roma, 1958, pg. 53).

(19) Nonostante GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 58) consigli che in presenza di una proposizione negativa i contrari ad essa ne presentino una positiva onde far votare la Camera su quest'ultima per tenere fede al principio illustrato nella nota precedente (18), si è

Il fenomeno, del resto, della artificiosa dilatazione della maggioranza, connaturale all'inclusione degli astenuti fra i votanti, può produrre effetti altrettanto assurdi anche nel caso di votazione su una proposta della Giunta di convalidare una elezione contestata, poichè il mancato conseguimento della maggioranza a seguito di numerose astensioni e pur in presenza di un numero di voti favorevoli superiore a quelli sfavorevoli provocherebbe « a contrario » l'annullamento, con la medesima conseguenza illogica ed innaturale dianzi accennata.

Nè si potrebbe ovviare, in casi del genere, facendo ricorso alla duplice votazione, come talvolta è d'uso per gli emendamenti (20) poichè i voti diversamente favorevoli e contrari, pur invertendosi nel rispettivo rapporto, non consentirebbero comunque di conseguire la maggioranza, con l'aggravante che l'Assemblea si troverebbe di fronte al *nulla*, nessuna proposta risultando approvata ed anzi entrambe respinte.

Va infatti tenuto presente che nelle ipotesi considerate in materia di autorizzazioni a procedere e di verifica delle elezioni, a parte le proposte sospensive e di rinvio a breve termine, due sole sono le soluzioni possibili, in alternativa: concedere oppure negare l'autorizzazione e, rispettivamente, convalidare l'elezione oppure annullarla; per cui, respinta o approvata che sia l'una, l'altra rimane automaticamente approvata o respinta per implicito. Il che non accade, invece, in sede di emendamenti ove il voto alternativo è possibile solo nel caso che ad un testo od a parte del testo si contrapponga un solo ed unico emendamento (21); ma di regola, in presenza di numerosi emendamenti, il voto e la scelta che ne seguono sono liberi e pertanto è possibile che su un medesimo oggetto si abbiano due votazioni le quali possono dare risultati eventualmente diversi ma non certamente contraddittori (vedasi nota 20).

---

quivi rilevato come possa accadere che la Camera debba votare in forma negativa su una proposta di diniego di autorizzazione a procedere e come se tale proposta sia respinta, risulti implicitamente approvata quella contraria. Lo stesso può verificarsi in sede di convalida di elezioni. MANCINI e GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 39) riferiscono l'ipotesi di una proposta di annullamento per contestazione diretta dell'Assemblea, non proposta cioè dalla Giunta. Tale caso però non può più verificarsi in pratica, poichè dopo una decisione adottata nel 1913, la consuetudine esclude che la Camera possa essa contestare una elezione se non sussista un giudizio istruttorio della Giunta (cfr. anche LONGI e STRAMACCI, *op. cit.*, pg. 45) che concluda per la contestazione; la Camera, cioè, può soltanto decidere di rinviare gli atti alla Giunta quando sia in presenza di una proposta di convalida pura e semplice, oppure prenderne atto. Nulla esclude tuttavia che in sede di elezione contestata la Giunta presenti alla Camera una relazione unica per l'annullamento e che la Camera sia quindi obbligata a votare su tale proposta formulata in forma negativa. Quando poi fossero in conflitto due relazioni, una di maggioranza ed una di minoranza, o comunque, sempre in rapporto ad una elezione contestata, due proposte rispettivamente per la convalida e per l'annullamento, va posta sempre ai voti con priorità la proposta che costituisce emendamento alla proposizione principale, come rilevano MANCINI e GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 40) e non già quella positiva, in quanto tale, come afferma MOHRHOFF (*op. cit.*, pg. 118). Per cui anche in siffatta ipotesi è possibile che debba esser votata una proposta di annullamento; e se questa fosse respinta sia a maggioranza sia per parità di voti (parità di voti significa rielezione perchè l'oggetto del voto non ha conseguito la metà più uno necessaria perchè vi sia maggioranza) s'intende implicitamente approvata la proposta che non fu messa in votazione (cfr. seduta del 1° dicembre 1865); ciò sempre allo scopo di evitare una duplice votazione da cui potrebbe discendere un esito contraddittorio.

(20) La regola che le votazioni debbano essere affermative o positive è conseguenza

Non sembra poi fondata la tesi di chi sostiene (22) che la esclusione degli astenuti dal computo della maggioranza valga a favore della presunzione di maggioranza ministeriale.

Si deve considerare al riguardo che se, nel caso del voto di fiducia, l'esclusione delle astensioni dal computo della maggioranza abbassandone il *quorum* avvantaggia il Governo, il quale trova la maggioranza con un numero minore di voti, nel caso della mozione di sfiducia accade altrettanto, a vantaggio, questa volta, dell'opposizione; laddove pari, per Governo ed opposizione, sarebbero le difficoltà di conseguire una maggioranza se gli astenuti venissero considerati come votanti.

V'è poi da chiedersi, a titolo puramente accademico, beninteso, poichè si tratta di un caso limite mai finora verificatosi ed invero pressochè impossibile a verificarsi, quali conseguenze possano derivare alla Camera ed al Senato — data la diversità delle rispettive norme e consuetudini — da una generale astensione in una votazione qualsiasi.

del principio che la parità dei voti equivale a reiezione. Ponendo infatti in votazione sempre e comunque (salvo le eccezioni considerate nelle note 18 e 19) le proposte in forma negativa, il conseguimento della parità dei voti provocherebbe *a contrario* la approvazione della norma sulla quale non v'è in realtà maggioranza; mentre all'opposto, il mancato conseguimento della maggioranza su una formulazione positiva ne giustifica logicamente la non approvazione. (Va incidentalmente rilevato che l'unico caso — *in dubio pro reo* — in cui la parità dei voti produce una conseguenza positiva, è quello previsto dall'art. 22 del Regolamento della Camera per il quale la parità di voti in sede di Giunta delle elezioni determina la conseguenza che l'elezione si ritiene convalidata).

In materia di votazione di emendamenti, il principio generale è che si votano con priorità decrescente i più lontani dal testo e cioè, nell'ordine, i soppressivi totali, i sostitutivi totali, i soppressivi parziali, i sostitutivi parziali o modificativi ed infine gli aggiuntivi (cfr. art. 73 Reg. Sen.); ad eccezione della votazione di emendamenti alle mozioni per le quali alla Camera vige un particolare sistema (cfr. art. 140 Reg. Cam.) 132  
connaturale alle peculiarità tipiche della mozione. Va sottolineato tuttavia che una proposizione suppressiva (e cioè negativa) può esser posta ai voti soltanto se si è in presenza di altre proposizioni incidentali modificative, poichè ove queste manchino e sussista una sola proposizione suppressiva si suole porre ai voti il mantenimento del testo (in forma cioè positiva), per le ragioni già dette, ed è evidente che coloro i quali fossero contrari alla soppressione possono agire votando contro il testo medesimo.

Nulla esclude però, nell'ipotesi di molteplici emendamenti, dei quali uno soppressivo totale, che una volta respinto quest'ultimo e deliberati tutti gli altri emendamenti sostitutivi totali e modificativi (parziali) mediante votazioni anche per divisione del testo, il voto sul complesso dell'articolo dia come risultato la reiezione. Non si può in tal caso parlare di votazione contraddittoria poichè si tratta di votazione non già alternativa, ma libera e la Camera può sempre, a sua discrezione, adottare un testo radicalmente nuovo o non adottarne alcuno.

(21) In Inghilterra, alla Camera dei Comuni, in presenza di un emendamento sostitutivo si vota prima sul testo e poi sull'emendamento. Ciò, come nota ERSKINE MAY in *Parliamentary practice*, 16 edition, London 1957, allo scopo di consentire a chi vi abbia interesse di respingere sia la proposta originaria, sia quella sostitutiva. Tale procedura è contrastata da GALEOTTI (*op. cit.*, pg. 131), ma sembra corretta perchè il principio fondamentale a cui debbono attenersi le Assemblee nella votazione degli emendamenti è che ogni deputato deve avere il diritto più ampio di scelta e di valutazione, evitando più che sia possibile le soluzioni alternative e le implicite preclusioni (cfr. BENTHAM, *Essay on parliamentary tactics*) donde scaturisce la regola che pel voto degli emendamenti si procede, nell'ordine, dai più lontani ai più vicini al testo.

(22) TOSI S., *Corso di Diritto Parlamentare*, Firenze 1957, pg. 119.

Mentre non sembra dubbio che al Senato, essendo gli astenuti considerati votanti, la proposta oggetto del voto risulterebbe respinta per non avere raggiunto la maggioranza, alla Camera la mancanza dei voti veri e propri *pro* e *contro* potrebbe determinare il rinvio della questione, cosa che fra l'altro sembra rispondere alla logica più elementare, poichè è naturale che l'agnosticismo dichiarato di una Assemblea non può farsi equivalere ad altro che alla volontà di accantonare temporaneamente la proposta più che di respingerla, posto che respingere significa votare contro, così come approvare significa votare a favore.

Scaturisce da queste semplici considerazioni la conseguenza che l'astensione — in quanto atto giuridicamente diretto a non partecipare alla formazione di una maggioranza positiva o negativa, anche se è politicamente suscettibile di esprimere un atteggiamento particolare — non può essere assimilata alla manifestazione di volontà positiva o negativa che si sostanzia nel voto (23). Il voto, è opportuno rilevarlo, è caratterizzato dall'essere il soggetto favorevole oppure contrario ad una certa tesi, come dimostrano, senza che vi sia bisogno di soffermarvisi ulteriormente, i regolamenti delle due Assemblee nel prescrivere le norme relative al significato del voto per ciascun tipo di votazione (24). Votanti sono, di conseguenza, coloro i quali, palesemente o segretamente, danno il proprio voto favorevole ovvero contrario all'oggetto della votazione, a cui essi soltanto quindi partecipano e non anche coloro che, astenendosi, rinunciano a valersi del diritto di dire *sì* o *no* e cioè, in sostanza, *rinunciano a partecipare alla votazione*.

Si dovrebbe concludere, sulla base di quanto fin qui esposto, che sia il Regolamento della Camera sia quello del Senato abbisognano di una radicale modifica per essere entrambi adeguati alla lettera dell'articolo 64 della Costituzione, onde stabilire:

a) che la maggioranza va computata sui presenti (salvo che la Costituzione non disponga altrimenti) compresi quindi gli astenuti e perfino gli indifferenti;

b) che il numero legale va computato sulla base della metà più uno dei componenti di ciascuna Assemblea, senza detrazione alcuna di congedi o di assenti per missione ufficiale.

Una modifica siffatta, tuttavia, accentuerebbe, soprattutto riguardo al problema della maggioranza, l'effetto assurdo che già si è visto può provocare l'inserimento degli astenuti tra i votanti, con l'aggravante di inasprire ancor più il conflitto fra soggetti attivi di volontà (votanti), e soggetti passivi di agnosticismo (astenuti) e perfino di indifferenza (presenti), fino al punto di rendere talvolta impossibile una decisione della Camera, come può accadere nel caso che nessuna delle due proposizioni eventualmente sottoposte al voto su un medesimo oggetto riporti la maggioranza.

Di fronte a tale incongruità che urta contro i principi basilari del fun-

---

(23) Vedi nota 17.

(24) Reg. Cam. art. 96, art. 97, art. 98, art. 106; Reg. Sen. art. 78, art. 79, art. 80, art. 84 ultimo comma. Come si è già detto, la disciplina delle astensioni è prevista dal Regolamento del Senato in sede separata rispetto agli articoli citati, e precisamente nell'art. 83. Nel Regolamento della Camera essa è disciplinata, ai soli fini del numero legale come si è visto, negli artt. 100, 104 e 105.

zionamento degli organi rappresentativi, anche una Costituzione rigida non può non segnare il passo (25); ed ancor più ciò vale ove si ponga mente al procedimento di formazione della norma costituzionale di che trattasi, la cui oscura incertezza di origine giustifica appieno il difforme convincimento che ha finora indotto la Camera a disattenderla.

Va infine notato che tale convincimento — comune del resto sul piano del diritto pubblico generale anche ad altri collegi (26) — trova la sua più alta manifestazione nell'art. 3 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, contenente norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale.

Ivi è stabilito, infatti, che per l'elezione dei giudici di nomina del Parlamento è sufficiente, dopo il secondo scrutinio, la « maggioranza dei tre quinti dei votanti », *quorum* che può, in teoria, risultare inferiore a quello della maggioranza assoluta dei presenti quando molti di costoro, per avventura, si trovassero presenti in Aula, rifuggendo oltre che dal voto, perfino dall'astensione (27).

Non v'è dubbio che tale articolo 3 — della cui applicazione ha tratto origine la stessa Corte costituzionale — potrebbe essere ritenuto contrastante con l'articolo 64 della Costituzione, il quale prevede un principio general-

(25) I principi logici e razionali che sovrintendono al funzionamento di qualsiasi Assemblea (cfr. SANTI ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, 1901, pg. 7 dell'estratto) ai quali per la loro natura metagiuridica le norme positive dell'ordinamento (anche se costituzionali) non possono non conformarsi senza provocare discrasie suscettibili di vulnerare il sistema, sono essenzialmente due: anzitutto che ogni Assemblea, prima di deliberare, deve far istruire la proposta da un proprio organo (cfr. GALEOTTI, *op. cit.*, pg. 106); in secondo luogo che ove i favorevoli siano superiori ai contrari o viceversa, e fatte salve le regole del numero legale quando ve ne siano, una proposta è approvata o rispettivamente respinta se i più superino i meno; salvo che, beninteso, per quel determinato oggetto, una norma costituzionale o regolamentare non preveda una speciale maggioranza qualificata (pari cioè alla metà più uno dei componenti, ai 2/3, ai 3/5, ecc.). Ma non è nè logico nè razionale che una assemblea sia posta, anche da una norma positiva come quella dell'articolo 64 della Costituzione, in condizione di non poter esprimere una propria volontà precisa, positiva o negativa, come si è visto esser possibile in taluni casi (vedansi note 18, 19 e 20).

(26) Il Consiglio di Stato ha recentemente fissato alcuni principii relativi alla procedura di votazione della prima Sezione del Consiglio Superiore, disciplinata, come è noto, dal Regolamento interno per il funzionamento della Prima Sezione. L'articolo 9 di tale Regolamento stabilisce: *a)* che — salvo sia richiesta in casi particolari una maggioranza qualificata — le proposte si intendono approvate se riportano un numero di voti superiore alla metà dei presenti; *b)* che agli effetti del computo della maggioranza « gli astenuti non si considerano votanti ». Tale espressione, secondo il Consiglio di Stato, « non può significare che gli astenuti non si considerino votanti a favore (essendo anche troppo ovvio che l'astenuto non può considerarsi favorevole); nè per gli stessi motivi può significare che gli astenuti non si considerino votanti contro. Non resta, pertanto, che interpretare la norma nel senso che agli effetti del computo della maggioranza gli astenuti non si considerano presenti » (Sez. VI, 6 marzo 1957, n. 97, in *Foro amm.* 1957, 1, 3, 24 con annotazione di NIGRO).

(27) Si suppongano *presenti* ad una seduta comune delle due Camere 700 deputati e senatori dei quali 500 votino e 200, *presenti*, non votino e nemmeno si astengano. La maggioranza dei presenti sarebbe eguale a 351, la maggioranza dei 3/5 dei votanti è invece pari a 301: *quid* in tal caso?

mente valido, eccezion fatta per le diverse maggioranze richieste dalla Costituzione stessa, ma non anche da leggi ordinarie (28).

È pertanto auspicabile una proposta di revisione costituzionale la quale prenda atto della desuetudine normativa e consuetudinaria che ha subito sanzionato l'irrazionalità palese di una norma compromissoria delle basi del sistema su cui poggia l'istituto parlamentare, e ne suggerisca la modifica sulla scorta del principio che è ormai affermato e consolidato in tutti i Parlamenti moderni: quello cioè che la maggioranza è sempre ed in ogni caso computata sul totale dei voti (validi) espressi.

Va da sè che il problema delle astensioni, riguardate come strumenti utili a consentire al deputato la manifestazione concreta di posizioni politiche, può essere risolto in senso affermativo — lungi quindi dal rigorismo ortodosso delle procedure anglosassoni — purchè tuttavia sia ben chiaro che le astensioni non possono in alcun caso valere ai fini del computo della maggioranza.

FRANCESCO COSENTINO

---

(28) A parte il potenziale contrasto che emerge da quanto considerato nella nota precedente (27), si deve sottolineare che da alcune parti è stata posta in dubbio — anche in sede parlamentare — la legittimità di maggioranze speciali che non siano già previste dalla Costituzione.

# DIZIONARIO PARLAMENTARE

---

*Le questioni di procedura, che molte volte impegnano il Parlamento in laboriose discussioni, sono di solito seguite con scarso interesse dal pubblico benché assumano spesso importanza basilare per la vita dell'Istituzione. Sta di fatto che la stessa terminologia procedurale, in cui accezioni comuni assumono un significato particolare, rende difficile ai non esperti percepire quanto di sostanziale si celi sotto l'apparenza formale di molti dibattiti regolamentari.*

*Allo scopo di contribuire, anche in questo settore, alla migliore conoscenza della vita delle Assemblee, nella presente rubrica pubblicheremo le voci di un dizionario parlamentare, dando ragione del significato dell'istituto scelto, illustrando l'interpretazione di massima della norma regolamentare a cui si riferisce, o chiarendo il senso della prassi parlamentare che esso richiama.*

## NUMERO LEGALE

1. « Non c'è assemblea deliberante senza che sia stabilito il numero dei suoi componenti necessario per il funzionamento dell'Assemblea medesima ». Così Galeotti e Mancini, nelle loro famose pagine sugli usi del Parlamento, iniziano il capitolo riguardante il numero legale. Essi si soffermano poi in sottili distinzioni formali tra numero legale invariabile e variabile, determinato e indeterminato, unico o duplice (1); ma il concetto che a nostro parere è da ritenere fondamentale in questa materia è che il principio del numero legale delle Assemblee è strettamente connesso con quello della validità delle deliberazioni.

In realtà non si comprende una disciplina della seduta di un consesso e della sua validità se non si presuppone che tale consesso è chiamato ad esercitare una funzione deliberante. Da ciò deriva l'importanza della regolamentazione del numero legale di una assemblea legislativa non solo per la regolarità e la correttezza dei lavori parlamentari in genere, ma soprattutto per la legalità delle deliberazioni che ne scaturiscono.

Tra le tante finzioni legali che necessariamente operano nella vita delle assemblee, quella cui si ispira il numero legale è certamente la più opportuna. Ammesso, infatti, che motivi puramente materiali o di ordine giuridico impediscono facilmente la partecipazione di tutti i membri alle riunioni di una assemblea, e dal momento che questa, per esprimere efficacemente la propria volontà, deve, secondo il famoso principio romanistico

---

(1) MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 125 e segg.

poi ripreso dal Bentham e dal Savigny, avvicinarsi quanto più possibile alla unanimità mediante la dimostrazione di una maggioranza, è gioco-forza stabilire un punto di partenza al quale riferire la maggioranza stessa. Così, teoricamente, il principio della unanimità della assemblea è sostituito sia dal concetto della *pars* maggiore che manifesta un determinato parere, sia da quello della *pars* maggiore o minore, ma comunque ben precisata, che deve essere in grado di partecipare alla manifestazione di volontà, presentandosi alla riunione, e prendendo parte alla discussione e alla votazione.

In altri termini, la decisione valida della assemblea non è in nessun caso raggiungibile se non vi è costituzione valida della assemblea stessa, al momento del voto. Questo concetto è molto importante per stabilire l'efficacia del numero legale agli effetti della deliberazione, ma non di qualsiasi attività di una assemblea politica. In proposito la nuova Costituzione, all'articolo 64, 3° comma, è ancora più esplicita dello Statuto albertino: mentre infatti questo (art. 53) distingueva tra legalità delle sedute e validità delle deliberazioni, entrambe comunque condizionate dall'esistenza del numero legale, la Carta vigente parla solo di validità delle deliberazioni condizionata dalla presenza della maggioranza dei membri, il che sembra significare ammissibilità della « legalità » delle sedute senza numero legale, purchè non vengano prese decisioni formali. Ciò è in piena coerenza con lo sviluppo che nella disciplina parlamentare ha subito l'istituto del numero legale in Italia e che fra l'altro ha portato al divieto della verifica del numero quando le Camere non siano in procinto di prendere una decisione mediante la votazione.

Nè si dica che un'Assemblea politica non può non avere esclusivamente una funzione deliberante; essa può invece costituire in certi casi la sede per l'esercizio di funzioni diverse: si pensi ad esempio allo svolgimento di interpellanze e interrogazioni nelle Camere, alle riunioni di queste quando ascoltano le relazioni di Commissioni di indagine o di comunicazioni della Giunta delle elezioni, tutti documenti sui quali non è consentita la votazione; alla presentazione di atti parlamentari, alle commemorazioni ecc... Chi potrebbe seriamente sostenere in simili ipotesi la legittimità della verifica del numero? Essa non solo sarebbe espressamente vietata dal Regolamento se avvenisse su richiesta di dieci deputati, ma a nostro parere sarebbe inammissibile anche su iniziativa autonoma del Presidente della Camera che può in qualunque momento (ma, aggiungiamo noi, sempre che vi siano deliberazioni da prendere) disporre il controllo dei presenti.

Da tutto ciò discende l'esigenza di applicare al numero legale gli stessi criteri logici che regolano l'equa definizione del *quorum* di maggioranza, con le conseguenze che vedremo più avanti. In altre parole, numero

legale e *quorum* di maggioranza sono due aspetti e due fasi della stessa garanzia costituzionale riguardante la legittimità della deliberazione: tanto è vero che quando sono prescritte maggioranze speciali qualificate superiori al normale, il problema del numero legale è automaticamente eliminato.

2. Nell'ordinamento italiano, qualsiasi assemblea o collegio legislativo, giudiziario o amministrativo trova nella legge la consacrazione del suo numero legale.

La Corte dei Conti, il Consiglio di Stato in sede consultiva e giurisdizionale, i Consigli di amministrazione dei Ministeri, i Consigli provinciali di sanità, i consigli e le assemblee degli enti locali possono riunirsi e deliberare solo in quanto alcuni loro membri siano presenti in un numero che, fisso o variabile, riportato o meno al totale legale o reale dei componenti, è facilmente rilevabile dalla legge stessa (2).

Vediamo ora, in particolare, come è regolato il numero legale delle Assemblee più vicine alle Camere legislative: Consigli provinciali e comunali, Consigli regionali, Corte Costituzionale, Alta Corte siciliana, Consiglio superiore della Magistratura, Consiglia dell'economia e del lavoro, Giunte e Commissioni parlamentari.

Il numero legale dei *Consigli provinciali* è fissato dall'articolo 239 del testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, in metà dei consiglieri assegnati alla provincia, in prima convocazione, e in un terzo, in seconda convocazione; si noti che si parla di consiglieri « assegnati » con il che si esclude evidentemente l'efficacia delle assenze giustificate per la variazione del *quorum*. L'articolo 127 dello stesso testo unico stabilisce per i *Consigli comunali* il numero legale della metà dei consiglieri assegnati, in prima convocazione, e di quattro consiglieri per la seconda.

È da osservare che il principio del numero legale basato sui consiglieri « assegnati » subisce una notevole eccezione con l'articolo 49 del Regolamento 12 febbraio 1911, n. 297, il quale stabilisce che nel numero fissato da qualsiasi disposizione per la validità delle adunanze dei consigli comunali non devono computarsi i consiglieri presenti quando si deliberi su questioni nelle quali essi o i loro parenti o affini abbiano interessi. Ora, si discute se tale disposizione, che è precedente al citato testo unico del 1915, possa considerarsi tuttora operante: noi propendiamo per l'affermativa, dato che essa riguarda, nella sua genericità, una garanzia di carattere

---

(2) Vedasi l'elenco delle leggi e dei regolamenti contenuto nell'indice analitico del Codice delle leggi amministrative a cura di ZANOBINI e CATALDI, Milano, 1952, pag. 1695.

permanente alla quale non osta, rigorosamente, il disposto dello stesso testo unico prima ricordato.

Per quanto riguarda i *Consigli regionali*, notiamo innanzitutto che per quelli di cosiddetto diritto comune, disciplinati dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, vale l'articolo 21 che fissa il numero legale in metà più uno dei consiglieri in carica: dunque le assenze giustificate dovrebbero essere inefficaci per lo spostamento del *quorum*, ma non così le vacanze legali; ma occorrerà attendere le norme di attuazione.

Mentre la Costituzione e la legge ordinaria, rispettivamente per le Camere e per i consigli regionali di diritto comune, prevedono espressamente il numero legale, nessun cenno in proposito è contenuto per l'*Assemblea regionale siciliana* nello Statuto dell'Isola (R. decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 445); ma l'articolo 76 del Regolamento interno della Assemblea stabilisce il *quorum* in metà più uno dei componenti, detratti gli assenti per congedo o missione, quelli che non abbiano prestato ancora giuramento e gli espulsi dall'Aula. È anche previsto che i congedi che superano il decimo del numero complessivo non sono computati e che sono sempre computati, invece, i deputati che abbiano richiesto la verifica o votazioni qualificate. È una disciplina molto simile a quella della Camera: l'unica differenza sostanziale riguarda la misura dei congedi computabili per la detrazione (il quinto alla Camera e il decimo all'*Assemblea regionale siciliana*). Vi è poi la novità della detrazione dei membri espulsi dall'aula.

Il numero legale del *Consiglio regionale sardo* è regolato dall'articolo 21 dello Statuto approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, che lo fissa nella « maggioranza dei componenti »; questa tassativa disposizione sembrerebbe escludere la possibilità di detrazioni per il computo del *quorum*: ma gli articoli 48 e 49 del Regolamento interno, ricalcando le disposizioni vigenti per la Camera, prevedono le solite eccezioni per congedi e missioni ed inoltre varie disposizioni concernenti le limitazioni della verifica. E dire che vi sono autori che si scandalizzano perchè i Regolamenti delle Camere derogano alla lettera di una norma costituzionale!

La stessa disciplina è stabilita per il Consiglio della Valle d'Aosta (art. 21 dello Statuto approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4), ma qualche variazione si ha nell'applicazione. Infatti l'articolo 24 del Regolamento interno comprende nelle detrazioni solo i deputati in missione e quelli che non abbiano prestato giuramento; manca quindi ogni riferimento ai congedi volontari e, conseguentemente, al massimo consentito per le detrazioni.

Infine lo Statuto della *Regione Trentino-Alto Adige*, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, non contiene alcuna disposi-

zione sul numero legale del *Consiglio*, ma il Regolamento interno (art. 52) fissa il *quorum* nella maggioranza assoluta dei membri, senza alcuna detrazione per congedi o missioni. La disciplina che ne deriva risulta particolarmente rigida, anche perchè l'art. 51 dello stesso Regolamento prescrive lo appello obbligatorio dei consiglieri all'inizio della seduta.

Ed ecco il numero legale di tre organismi con particolare rilevanza costituzionale: la Corte Costituzionale, il Consiglio superiore della Magistratura, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Per la Corte Costituzionale il numero legale è di 11 membri su 15 (articolo 16 della legge 11 marzo 1953, n. 87); per il Consiglio superiore della Magistratura è di 15 membri su 23: devono essere però presenti, comunque, 10 membri magistrati (articolo 5 della legge 24 marzo 1958, n. 195). Per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro il numero legale è stabilito dal Regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 21 maggio 1958, che parla di « maggioranza dei membri in carica », esclusi gli assenti per incarico o congedo, senza alcuna limitazione: la verifica può essere richiesta da quattro consiglieri.

Passiamo ora all'indicazione del numero legale delle Commissioni e Giunte dei due rami del Parlamento. Premettiamo che le Commissioni legislative, quando si riuniscono in sede deliberante, attuano le stesse norme relative alle Assemblee, e quindi rinviando in proposito a quanto esporremo più avanti.

Le Commissioni in sede referente hanno alla Camera il numero legale di un quarto dei loro componenti (3) con l'eccezione dei congedi (2° e 3° comma dell'articolo 38 del Regolamento della Camera); al Senato di un terzo (articolo 24 del Regolamento del Senato). Per la Giunta delle elezioni il Regolamento della Camera stabilisce il numero legale di 12 su 30 membri (articolo 19) (4); il Senato ha adottato le stesse disposizioni, in attesa di un nuovo Regolamento interno della Giunta, i cui membri sono però 21.

Concludiamo questa rassegna con alcuni cenni sul numero legale di qualche Assemblea legislativa straniera.

In Inghilterra il numero legale fisso esiste solo per le sedute della Camera dei Comuni in quanto tale, e cioè non in sede di Comitato generale che esamina, prevalentemente in seconda lettura, gli articoli delle leggi e che

---

(3) Quando furono istituite le Commissioni permanenti alla Camera, nel 1920, il numero legale fu fissato in un terzo; nel 1922 fu portato a un quarto su proposta del relatore on. Bevione, a nome della Giunta del Regolamento. In quella sede fu anche stabilita l'applicabilità della detrazione dei congedi in sede di Commissione.

(4) Fino al 1900 il numero legale della Giunta era di 8 su 20 membri. Con l'aumento a 30 dei componenti, il numero legale fu portato a 12.

è svincolato da rigide norme di procedura. Per i Comuni, dunque, esiste il numero legale fisso di 40 membri (art. 27 e 28 delle Regole permanenti). Il *quorum* notevolmente basso è tradizionale del Parlamento inglese, in cui i colpi di maggioranza sono del tutto sconosciuti. La Camera dei Comuni è infatti tra le meno affollate Assemblies, cosa che dimostra l'erroneità della tesi secondo la quale uno dei fenomeni più negativi del parlamentarismo sia la scarsa presenza dei deputati in aula. Il concetto che regna in Inghilterra è che alle discussioni debbano partecipare i deputati veramente interessati alla materia in esame, ciò che non toglie, però, una massiccia presenza e una perfetta cavalleria che si riscontrano nelle votazioni di alta importanza politica, come dimostra il fenomeno da noi sconosciuto dei deputati « pari », e cioè di quei parlamentari che, non potendo intervenire a una votazione importante, si accordano con gli avversari politici per pareggiare, appunto, le assenze dei rispettivi schieramenti. Una tale prassi, esempio di grande civismo parlamentare, è in America addirittura inserita nei Regolamenti del Congresso come norma formale.

In Francia il concetto di numero legale, secondo il Regolamento del 1947 non ancora sostituito dopo la riforma costituzionale, è come da noi vincolato a quello di maggioranza, ma con molte attenuazioni. Innanzitutto è da notare la interessante disposizione per la quale la Camera è sempre in numero legale per approvare il proprio ordine del giorno (art. 41 del Regolamento della Assemblea Nazionale); inoltre la maggioranza non deve essere presente in aula, ma basta che si trovi nel palazzo, cosa che presumibilmente implica un semplice controllo del registro delle firme; infine la richiesta di verifica è resa più complicata dalla norma che la permette solo su iniziativa di ben 100 deputati.

Infine, nella Germania occidentale, il Regolamento del Bundestag del 1951 contiene disposizioni molto simili a quelle italiane, e riferisce anche esso il numero legale al concetto di maggioranza.

3. Il numero legale del Parlamento italiano è stabilito, sia per la Camera che per il Senato, nella metà più uno dei componenti, detratti i congedi e le missioni non oltre il quinto, nonchè i firmatari di richieste di votazioni qualificate o di verifica del numero legale stesso (queste ultime disposizioni esistono tuttavia solo nel Regolamento della Camera).

Tanto alla Camera che al Senato, la richiesta di verifica deve essere presentata almeno da dieci membri, ma mentre alla Camera la verifica non è ammessa in sede di votazione determinata, e cioè sia di scrutinio segreto che di appello nominale, al Senato è vietata solo in occasione di votazioni segrete. Infine, tanto alla Camera che al Senato il numero legale è presunto;

ma mentre dal silenzio del Regolamento del Senato si può dedurre che la Presidenza non può di propria iniziativa verificare il numero legale, alla Camera la dizione « ... la Presidenza non è obbligata a verificare ecc. ... » fa intendere che tale facoltà può essere autonomamente esercitata, con le limitazioni sopra richiamate e con le altre previste dal Regolamento (divieto di verifica prima dell'approvazione del verbale e in occasione di votazioni che obbligatoriamente devono farsi per alzata e seduta). Infine sia alla Camera che al Senato lo scioglimento di una seduta per mancanza del numero legale non determina presunzione di mancanza di numero all'inizio della seduta successiva (5).

Prima di commentare separatamente i vari principi che regolano la materia, è interessante vedere come si è sviluppato, nella storia del Regolamento della Camera, tutto il complesso di norme che ci interessano (6).

Lo Statuto albertino, sulle orme della disciplina francese e belga, aveva previsto il numero legale della Camera nella maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 53). La norma sembrava facilmente interpretabile e molto rigorosa, talchè per un certo periodo fu rigidamente applicata. In pratica, nel Parlamento subalpino si effettuava d'ufficio l'appello all'inizio della seduta che proseguiva solo se in aula fosse presente un numero sufficiente di deputati. Nel 1857 questa prassi decadde, per cui la Presidenza fu lasciata libera di procedere o meno alla verifica, e nel 1863 si ebbe un'altra notevole attenuazione della rigidità della norma, prescrivendosi che i congedi e le missioni dovevano essere sottratti, senza alcuna limitazione, per la determinazione del numero legale. Comincia così ad affermarsi il concetto che la maggioranza effettiva dei membri della Camera è data dalla maggioranza dei deputati che materialmente o giuridicamente sono in condizione di partecipare alle sedute. Nel 1864 riscontriamo una proposta del Crispi, poi decaduta, di portare il numero legale a un quinto: il Crispi, tenace ammiratore della prassi parlamentare inglese, aveva evidentemente davanti agli occhi le esperienze dei Comuni.

Alle detrazioni furono aggiunti, con il Regolamento del 1868, i deputati che non avevano prestato giuramento; e nello stesso anno si codificò

(5) Le fonti sono le seguenti: art. 64, 3° comma, della Costituzione della Repubblica; art. 43 del Regolamento del Senato; artt. 50, 51 e 52 del Regolamento della Camera; vedasi anche l'art. 95, 2° comma, sulla presunzione della presenza, agli effetti del n. 1, dei firmatari di richieste di verifica o di votazioni qualificate, nonchè l'art. 100, 2° comma, sul computo quali astenuti, agli effetti del n. 1, dei presenti che non partecipano alle votazioni determinate.

(6) L'indagine è limitata al Regolamento della Camera dato che, come è noto, il nuovo Regolamento del Senato è stato approvato in blocco all'inizio della I Legislatura repubblicana,

l'altra fondamentale consuetudine, iniziata, come abbiamo visto, nel 1857, secondo la quale la Presidenza non era obbligata alla verifica, la quale fu stabilita su richiesta di dieci deputati.

Questa disciplina durò senza modificazioni fino all'inizio del 1900, quando troviamo le ultime disposizioni in materia, tuttora vigenti: nel 1900 (3 aprile) si limitò la verifica al momento delle votazioni indeterminate e la si vietò quando le votazioni stesse dovessero farsi obbligatoriamente per alzata e seduta: è evidente il carattere antiostruzionistico di queste norme, ma tuttavia è utile sottolineare che esse rappresentano la conclusione di un lungo processo che ha portato la disciplina del numero legale ad attenuare, da una parte, la propria perentorietà, e, dall'altra, ad avvicinarsi ed inquadrarsi nelle disposizioni che regolano le votazioni.

Infine, nel 1907, una modifica singola stabilì che i congedi e le missioni oltre il quinto dei deputati non dovessero computarsi nella detrazione; è una norma che certamente riequilibrò una situazione di disagio che avrebbe potuto accentuarsi ove il lungo processo di attenuazione avesse superato certi limiti; va ricordato, comunque, che questa disposizione non operò in sè e per sè contro l'istituto del congedo e l'abitudine delle assenze dalle sedute; chè anzi la relazione della Giunta del Regolamento del 1907 precisò che il limite di un quinto non vietava la concessione dei congedi oltre tale cifra, ma semplicemente rappresentava una garanzia per il corretto andamento dei lavori parlamentari e la regolarità delle votazioni.

4. Delineata così l'attuale disciplina della materia attraverso le successive disposizioni introdotte in un secolo nel Regolamento della Camera, passiamo a qualche considerazione critica su di essa, anche alla luce della nuova Costituzione che, come è noto, ha mantenuto il principio del numero legale ancorato al concetto di « maggioranza dei componenti », il che potrebbe portare a considerare incostituzionale il complesso di attenuazioni contenute nel Regolamento, prima ricordato.

Secondo noi è pienamente da accettare la tesi, coerente del resto all'interpretazione data dalla Camera dei Deputati alla Costituzione, che ammette la detrazione dal computo del *quorum* dei congedi, missioni e seggi eventualmente vacanti. Su tale tema si è comunque sviluppata una vivace polemica, anche in ordine alla correlativa possibilità, nelle votazioni, di detrarre dal *quorum* di maggioranza gli astenuti, considerati come non votanti e quindi non presenti alla votazione.

Infatti, in risposta a chi sostiene la illegittimità della consuetudine della

Camera, una volta entrata in vigore la Costituzione rigida del 1948 (7), è stato acutamente osservato (8) che, in base ai lavori preparatori della Costituzione, non è dimostrabile una precisa volontà del costituente di sovvertire la prassi parlamentare, prassi alla quale del resto aderì la stessa Assemblea che approvò le nuove norme costituzionali e che quindi rimane pienamente valida non essendo mutate le ragioni sostanziali che la determinarono e che, come abbiamo visto prima, avevano portato a una deroga dello Statuto dopo 15 anni della sua rigida applicazione.

E poichè, come abbiamo posto in luce all'inizio, il problema del numero legale e quello della maggioranza sono strettamente connessi, è evidente che tale orientamento determina, nel campo delle votazioni, la ammissibilità della detrazione dal *quorum* di maggioranza degli astenuti; da questo punto di vista suscita perciò qualche perplessità la disciplina del Senato che da una parte (art. 43 del Regolamento) ammette le detrazioni per il numero legale, e quindi non le consente per gli astenuti in sede di votazione (art. 84).

Un altro problema notevole relativo al numero legale è quello della sua presunzione, il che praticamente corrisponde alla non obbligatorietà della chiama all'inizio della seduta.

Già abbiamo ricordato che nel 1857, in seguito a una deliberazione formale della Camera (9) non si procedette più alla chiama; è ora da aggiungere qualche considerazione per il caso specifico in cui una seduta si apra in seguito allo scioglimento della precedente per mancanza del numero legale.

In materia fino al 1896 esistevano prassi contrastanti, superate appunto da una decisione della Commissione del Regolamento del 18 maggio di quell'anno, suffragata dal voto della Camera del 21 successivo. Disse la relazione: « Lo Statuto e il Regolamento chiaramente indicano che le rispettive disposizioni relative alla legalità del numero dei deputati si riferiscono ad ogni seduta ed esclusivamente ad essa... Invero, il solidissimo strumento di protezione che il nostro Regolamento a tale scopo (si trattava di evitare

---

(7) DE GENNARO, *Quorum* e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione, in *Rassegna di diritto pubblico*, anno VI, nn. 4 e 5, 1951.

(8) COSENTINO, *Il computo della maggioranza*, in *Politica parlamentare*, I, 1953; PALERMO, FALZONE e COSENTINO, *La Costituzione illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948; COSENTINO, *Astensione*, in *Rassegna parlamentare*, aprile 1959.

(9) Seduta della Camera del 17 marzo 1857, in cui fu approvata una proposta in questo senso dell'on. Di Revel, sostenuta anche dal Cavour (v. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 128).

i cosiddetti colpi di maggioranza) istituisce, è quello consacrato nell'articolo ove è detto che la Presidenza è obbligata a verificare se la Camera è in numero legale, tosto che dieci deputati ne facciano la richiesta. Ora questa garanzia rimane assolutamente intatta nella interpretazione che noi vi proponiamo, imperocchè egualmente come in ogni tornata risorge la presunzione della esistenza del numero, così in ogni tornata e in ogni momento di essa rimane intatto il diritto di chiederne l'accertamento nelle forme prescritte ».

Sulla opportunità della presunzione del numero legale in generale vi è anche da considerare che essa è condizione indispensabile per la regolarità dei lavori parlamentari. Ove infatti non esistesse la possibilità di limitare strettamente i casi di verifica, sarebbe necessario procedere a questa non solo all'inizio della seduta, ma in ogni momento della durata dei lavori (10).

La presunzione del numero legale cade quando vien posto in essere un atto giuridicamente rilevante che prova la mancanza del numero dei deputati necessario per deliberare: esso può essere diretto o indiretto.

È diretto quando il Presidente o dieci deputati, in particolari casi espressamente previsti (in occasione di votazioni indeterminate, e mai di quelle per cui l'indeterminatezza è obbligatoria; inoltre mai prima della approvazione del verbale, e cioè prima dell'inizio ufficiale della seduta), promuovono l'accertamento mediante l'appello; è indiretto quando l'accertamento stesso si desume dai risultati di una votazione determinata, in cui cioè vengono conteggiati i votati e gli astenuti. Nell'uno e nell'altro caso coloro che provocano l'accertamento sono comunque considerati presenti (art. 95, 2° comma, del Regolamento della Camera): disposizione che non ha solo sapore antiostruzionistico, ma che si inquadra nel complesso delle note attenuazioni alla rigidità del principio costituzionale riguardante il numero legale come « maggioranza dei componenti » di una Camera.

VINCENZO LONGI

---

(10) MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 129.