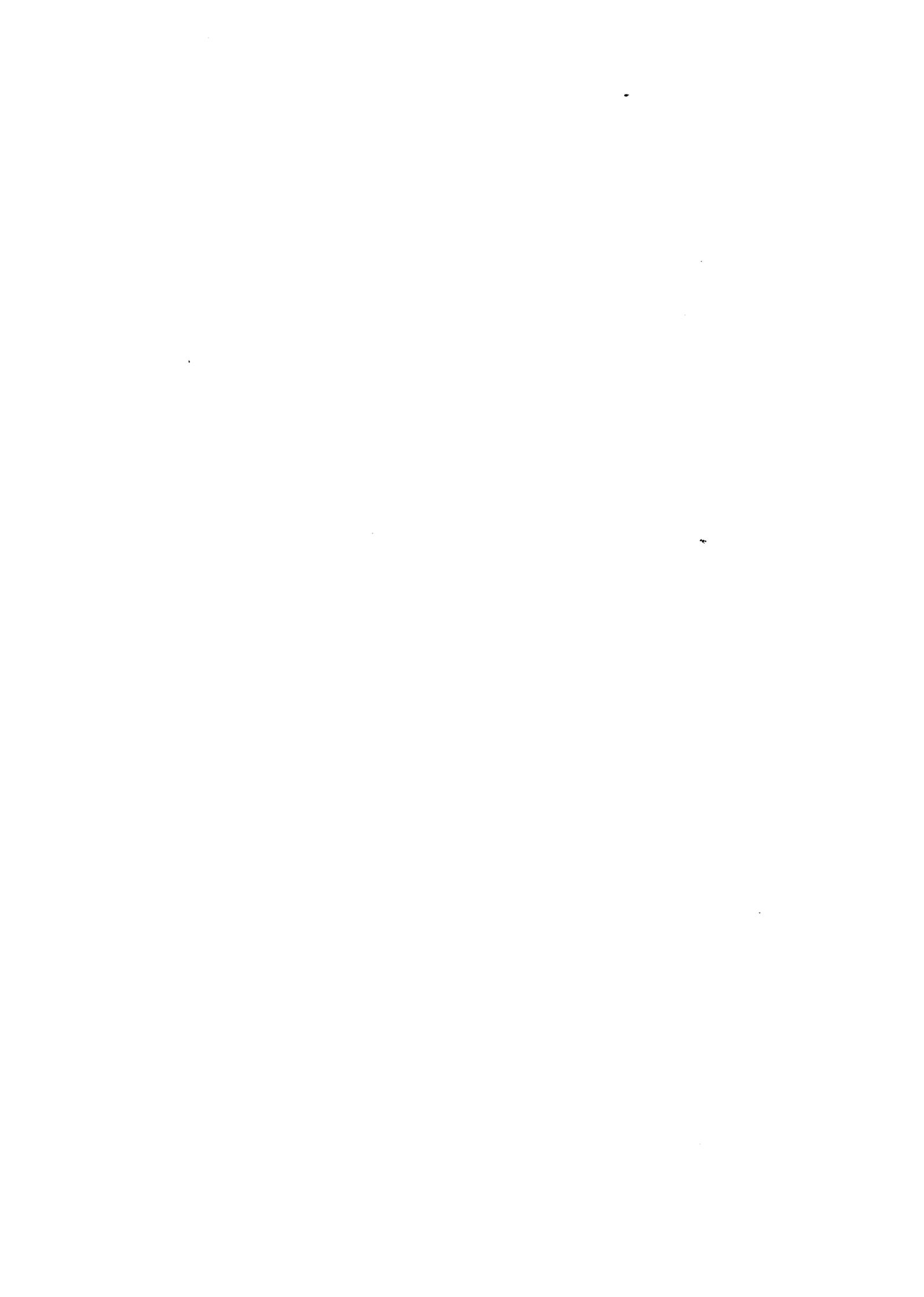


CAPO XI

LA VOTAZIONE

di Gaetano Carcaterra



CAPO XI.

LA VOTAZIONE

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. La fase preliminare. — 3. La fase costitutiva. — 4. La fase integrativa. — 5. Le votazioni elettive (o c.d. personali).

1. — Con formula sintetica e approssimativa, la votazione può definirsi come l'espressione della volontà di una assemblea. I termini « votazione » e « voto » sono tuttavia polisemi, e giova perciò registrarne e distinguerne i diversi significati. Questi sono almeno tre, sebbene fra di loro connessi in quanto designano fenomeni ciascuno dei quali è ricompreso nell'altro come sua parte, o momento, più particolare. In primo luogo, e nel senso più stretto, « voto » significa l'« atto individuale » con cui il singolo membro dell'organo collegiale esprime, nelle forme normative previste, la propria volontà in ordine a certe alternative decisionali oggetto del potere di scelta dell'assemblea. In secondo luogo, « voto » (o « votazione ») può significare l'« atto collegiale » concretantesi nel concorso di tutti i particolari voti individuali, attraverso cui una decisione si forma e si imputa all'organo collegiale come sua propria volontà. Infine, « votazione » (o, raramente, « voto ») può significare un intero « procedimento », articolato in fasi, in ognuna delle quali possono essere compiuti vari e specifici atti e delle quali centrale e caratterizzante è la fase destinata all'espletamento delle operazioni di « voto » nel secondo (e quindi anche nel primo) dei sensi ora precisati. I Regolamenti parlamentari impiegano i termini « voto » e « votazione » per indicare atti individuali o collegiali, mentre la votazione concepita come procedimento è piuttosto figura di origine dottrinale (1). Essa nondimeno è utile per ricostruire unitariamente, nel loro

(1) Il termine « votazione » ha un significato forse più ampio che quello di atto individuale o collegiale, ma certo più ristretto di quello di procedimento, nell'art. 81 Reg. Senato, dove si prescrive la ininterrottibilità delle operazioni di voto dal momento dell'inizio della votazione fino al momento della proclamazione, salvo — si precisa nell'art. 81 — che per un richiamo alle disposizioni del Regolamento relative alla esecuzione della « votazione in corso » (con che, sembra, si vuole intendere la fase che, appunto, va dall'inizio dell'atto di votazione fino alla proclamazione). Molto più dubbia,

ordine temporale e logico, tutte le attività che rispetto agli atti di voto vero e proprio hanno carattere strumentale, prodromico o conclusivo. Tale nesso strumentale è così stretto che — come sarà chiaro più avanti — diversità per es. di forma o di oggetto degli atti di voto possono determinare diversità nella struttura dell'intero procedimento. D'altra parte, il procedimento della votazione, risolvendo in sé sia il fenomeno dell'atto collegiale sia, attraverso questo, il fenomeno dell'atto individuale del voto, permette di tener conto di tutti e tre i significati che a « votazione » e a « voto » sono assegnabili nel più comune discorso giuridico, senza nessuno sacrificarne. È pertanto sul metro di questo più largo ed articolato concetto che sarà qui esaminato ed analizzato l'istituto della votazione.

In quanto procedimento (2), la votazione si concreta in un insieme di attività cospiranti ad un medesimo fine e inscrivibile in una successione di fasi necessarie nel loro ordine. Analizzeremo sia il fine, sia la sequenza procedimentale a quella coordinata. Faremo cenno, per ultimo, ad alcuni principi che disciplinano il procedimento nella sua unità.

A) La votazione può essere parte di una più ampia fattispecie procedimentale, e persino di una pluralità di tali fattispecie a disposizione concentrica. Le votazione sono, per es., momenti del procedimento legislativo che si conclude con la pubblicazione della legge approvata e promulgata, e anche del meno ampio *iter* che la legge percorre nel seno di uno dei due rami del Parlamento. La votazione pertanto è, ad un tempo, internamente strutturata secondo nessi funzionali ed essa stessa, nel suo complesso, fase o strumento di un più largo procedimento.

Di qualunque altro procedimento faccia parte, la votazione ha tuttavia un suo fine specifico e costante. Tale fine è quello della formazione di una « decisione » che viene imputata all'intero collegio votante. Decisione è qui da intendere nel senso, volutamente generico, di determinazione fra due o più possibilità di scelta relativa a qualche oggetto.

viceversa, è l'ampiezza del senso del termine « votazione » nel corrispondente art. 101 Reg. Camera. Rara è anche in dottrina la configurazione della votazione come procedimento, Presso G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in « Riv. it. per le sc. giur. », 1954, vol. VII (unico), trovasi peraltro una esplicita affermazione in tal senso: « il voto, alla pari dell'esame, costituisce un procedimento parziale compreso in quello più ampio deliberativo » (pag. 81).

(2) Sulla figura del procedimento v. la classica monografia di A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, rist. 1950 (prima ed. 1940). Nuovi orientamenti sul tema, connessi anche con il diritto parlamentare, in S. GALEOTTI, *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico*, in « Jus », 1955, IV, pagg. 502-565; *Id.*, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957. Ivi ampia bibliografia.

Il contenuto della decisione cui tende il voto può essere il più vario. Ciò implica che la votazione non è definibile sulla base di criteri contenutistici e che nella sua essenza essa non è collegata con alcuna particolare funzione della Camera o del Parlamento, potendo porsi al servizio di una qualsiasi di esse, ed estendersi anche a nuove funzioni che eventualmente l'organo collegiale venga ad assumere. Di solito si pensa alla votazione come a strumento tipico della funzione legislativa: ma per mezzo del voto non soltanto si delibera su progetti di legge, né soltanto si procede ad eleggere i componenti di vari organi, ma si stabilisce altresì l'ordine dei lavori dell'assemblea, si approvano o si respingono le mozioni e gli ordini del giorno, si concedono o si negano le autorizzazioni a procedere, si convalidano o si annullano le elezioni, si istituiscono inchieste parlamentari, si risolvono le questioni incidentali, si apportano modificazioni ai Regolamenti parlamentari, ecc. Rispetto a tali specifiche, e fra di loro profondamente differenti, funzioni, la funzione propria – se così ci si vuole esprimere – che può ritenersi la votazione sia preordinata ad assolvere altra non può essere che quella appunto decisionale, invariante e comune a tutte le altre. Funzione che finisce per coincidere con la stessa ragion d'essere dell'organo collegiale, perché rappresenta il modo in cui questo estrinseca conclusivamente ogni sua possibile istituzionale attività: il che giustifica il rilievo che alla votazione si suole attribuire nell'ambito del diritto parlamentare.

Ciò non impedisce, tuttavia, di operare delle distinzioni che abbiano riguardo a taluni salienti caratteri del contenuto delle varie decisioni. La più importante di queste distinzioni è quella che, con terminologia peraltro fuorviante, si suole tradizionalmente tracciare fra « votazioni reali » e « votazioni personali », o « votazioni su questioni » e « votazioni su persone ». La distinzione può essere fondata sulla differenza – messa a punto dalla dottrina – che sussiste fra « deliberazione » ed « elezione » (3). Le votazioni c. d. « reali » o « su questioni » hanno come risultato una deliberazione, ossia l'adozione di un provvedimento, astratto o concreto e della più varia natura, e possono chiamarsi « votazioni deliberative »; le votazioni c. d. « personali » o « su persone » (che – è ovvio – non si identificano, come sembra suggerire il nome e come talvolta esplicitamente si afferma, con quelle che riguardano persone)

(3) Sulla distinzione fra votazioni reali e votazioni personali v. J. BENTHAM, *An Essay on Political Tactics*, in « The Works of Jeremy Bentham », ed. J. Bowring, Edinburgh 1843, vol. II, cap. XIV, § 1, pag. 367, e U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino 1900, pagg. 153 e 183. Qui, e nel § 5, si terrà presente specialmente G. GUARINO, *op. cit.*

hanno come risultato una elezione, ossia la scelta di uno o più soggetti per la formazione di un organo, e possono perciò venire dette « votazioni elettive ».

Siffatta classificazione si rivela interessante sotto diversi punti di vista. È anzitutto principio generale che attiene alla stessa natura dell'organo che la sua attività – come osserva Kelsen – si concreti in deliberazioni o in elezioni, a seconda che esso costituisca norme (*lato sensu*) od organi a sua volta (4). La distinzione fra votazioni deliberative e votazioni elettive riflette pertanto il duplice ed essenziale modo in cui ogni organo partecipa alla creazione dell'ordinamento giuridico nelle sue componenti che sono, appunto, normative ed istituzionali. Sotto questo punto di vista è inoltre possibile introdurre una sottodistinzione, a seconda che la deliberazione, che è il risultato della votazione, regoli l'attività dello stesso organo collegiale o quella di organi esterni; e, analogamente, a seconda che l'organo, alla cui formazione tende il processo elettivo, sia interno o esterno allo stesso organo votante. È evidente che le votazioni del primo tipo fanno parte di procedimenti che sono manifestazioni di un potere di autonomia e di autoorganizzazione, di natura profondamente diversa dai poteri che si estrinsecano nelle votazioni del secondo tipo, e nei relativi procedimenti, che hanno di mira la produzione di effetti esterni.

D'altra parte, la distinzione tra votazioni deliberative e votazioni elettive coglie anche delle rilevanti differenze procedurali, diversi essendo in generale, e comunque per il nostro ordinamento, nella loro struttura e nei loro presupposti il procedimento elettivo e il procedimento deliberativo. Manca – come meglio si vedrà – nel caso della votazione elettiva una proposta in senso tecnico e una discussione, e scompare nei suoi elementi tipici la fase preliminare della stessa votazione; inoltre, la forma necessaria del voto è quella segreta e regole speciali disciplinano la maggioranza, talché alla votazione elettiva converrà dedicare un discorso a parte (v. oltre, § 5).

B) Come si è detto, la votazione è essa stessa fase di un più ampio procedimento. Se si tiene presente il procedimento deliberativo (che, secondo quanto si è or ora osservato, ha struttura più completa o complessa rispetto a quello elettivo) si nota che in esso la votazione costituisce il momento finale. Le fasi del procedimento deliberativo sono

(4) H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (trad. it. S. Cotta e G. Treves), Milano 1954, pag. 200.

infatti quelle della proposta, della discussione (o esame) e della votazione (5). Della votazione, pertanto, la proposta e la discussione costituiscono dei semplici « presupposti »: sono fasi del procedimento deliberativo, non del procedimento di votazione. Il che d'altra parte è conforme al principio, consolidato nei moderni parlamenti, della separazione del dibattito dal voto: il secondo non deve avere inizio – osservava Bentham – che quando il primo è terminato (6). L'esaurimento della discussione (in questa compresa, s'intende, anche la replica del relatore e del ministro, nel caso della discussione generale di un progetto di legge) segna così il momento iniziale della votazione. Il momento finale di essa è rappresentato invece dalla proclamazione del suo risultato, ossia dall'atto col quale si perfeziona l'effetto cui la votazione stessa tende.

All'interno di questi due momenti, la votazione si articola, secondo lo schema ormai classico di ogni procedimento, nelle tre fasi « preliminare », « costitutiva » ed « integrativa ».

Nella fase costitutiva cadono l'atto collegiale e gli atti individuali di voto. Tuttavia, prima che questi atti possano aver luogo, è spesso necessario, logicamente e giuridicamente, che altre operazioni siano compiute. Vengono qui principalmente in considerazione le decisioni relative all'ordine delle votazioni, la verifica preliminare del numero legale, la scelta della forma o sistema di votazione e le dichiarazioni di voto. Tali attività, e in generale tutte quelle che, non rientrando fra i presupposti, condizionano la possibilità di procedere all'atto collegiale della votazione, ricadono nella fase preliminare. D'altra parte, l'atto collegiale non produce il suo effetto decisorio, epperò non si perfeziona, che in seguito alla duplice attività di scrutinio e di proclamazione del risultato. Queste ultime operazioni appartengono, pertanto, alla fase integrativa dell'efficacia. Nelle varie fasi (ma cfr. appresso, *sub C*) possono inoltre venire sollevate questioni incidentali (per es., richiami al Regolamento) relative ad uno od altro atto del procedimento di votazione, ed appartenenti perciò al medesimo procedimento esse stesse, entro il quale possono dar luogo, attraverso una nuova sequenza di proposta, discussione e voto, ad una analoga fattispecie procedimentale deliberativa – interna reiterabilità del procedimento, questa, ben nota alla strategia ostruzionistica.

(5) V. M. NIGRO, *Deliberazione amministrativa*, in « Enciclopedia del diritto », Milano 193, XI, pag. 1001, e letteratura ivi citata.

(6) J. BENTHAM, *op. cit.*, cap. VI, § 5, pag. 342 e segg.

Per contro, accade talvolta che una o più delle menzionate attività concretanti le fasi della votazione vengano meno o risultino assorbite in altri atti o subiscano una traslazione da una ad altra delle tre fasi. A parte le ipotesi in cui la fase preliminare è accidentalmente vuota onde in pratica il procedimento inizia proprio con l'atto collegiale di votazione, interessanti sono i casi di riduzione necessaria, perché normativamente prescritta, delle possibili attività del procedimento stesso. Così, secondo quanto già si è accennato, le votazioni elettive di norma difettano strutturalmente degli atti che nelle votazioni deliberative integrano la fase preliminare. Altro esempio di riduzione necessaria di questa fase è costituito dalla ritenuta inammissibilità di dichiarazioni di voto in sede di votazioni non palesi. Più profonda trasformazione subisce il procedimento nel caso delle c. d. votazioni tacite (posto che di votazioni vere e proprie si tratti) introdotte di solito dall'avvertenza del Presidente che ove non si facciano obiezioni la proposta in esame si dà per approvata. Qui manca una formale proclamazione del risultato, di cui dà conto esplicito solo il processo verbale. L'attestazione dell'esito positivo del voto in tal caso è implicita nell'atto immediatamente successivo col quale il Presidente dà corso all'ulteriore svolgimento della seduta. Inoltre, la scelta della forma tacita del voto avviene per mezzo dello stesso atto col quale si approva nel merito la proposta.

La verifica del numero legale, invece, è attività che, in relazione alla prescelta forma di votazione, può collocarsi nella fase preliminare o nella fase integrativa dell'efficacia. A rigore, la sussistenza del numero legale è condizione di validità (cfr. art. 64, terzo comma, Cost.), della deliberazione, e il suo accertamento è perciò atto che non si limita ad incidere sulla efficacia della votazione: ove risulti mancare il numero legale la votazione, se compiuta, è nulla e deve ripetersi. Di principio, quindi, la verifica del numero legale va anticipata all'atto di votazione, al fine di stabilire se esistono le condizioni per procedere al compimento di un atto valido. Tuttavia, nel caso che la verifica del numero legale possa essere effettuata per mezzo delle stesse operazioni di conta dei voti, appare opportuno, per un criterio di economia del procedimento, differirla alla fase integrativa. È così che nel caso delle votazioni sommarie (alzata e seduta, divisione) la verifica del numero legale cade nella fase preliminare, mentre viene assorbita nella fase integrativa nel caso delle votazioni distinte (scrutinio segreto, appello nominale; nel Regolamento del Senato, peraltro, la verifica implicita è prevista soltanto per l'ipotesi dello scrutinio segreto: cfr. art. 43, primo comma).

C) Si è accennato al principio di economia del procedimento di votazione, che è un principio comune a qualunque tipo di procedimento. Ma la votazione è regolata da altri principî più particolari, dei quali il più noto è quello che va comunemente sotto il nome di « principio di ininterrottibilità ». A causa tuttavia della indeterminatezza dei concetti di votazione e di interruzione, il principio resta ambiguo nel suo significato e dubbio nel suo valore. Il termine « votazione » invero si può assumere qui – ed è stato di fatto assunto – almeno in quattro diverse accezioni, e cioè per designare: (a1) l'atto collegiale del voto, (a2) l'insieme rappresentato dalla fase costitutiva e dalla fase integrativa del procedimento di votazione, (a3) l'intero procedimento nelle sue tre fasi e, infine, (a4) una serie di atti collegiali di votazione (nel caso della loro reiterazione, a titolo di prova o per mancanza del numero legale o per non essere stata raggiunta la maggioranza prescritta nelle votazioni elettive: c.d. votazioni complesse). Analogamente, per « interruzione » si può intendere il fatto che: (b1) fra un momento ed un altro della votazione (in uno dei sensi su menzionati) intervenga la sospensione o lo scioglimento della seduta, (b2) fra un momento ed un altro della votazione si inserisca una qualche questione o discussione, (b3) contemporaneamente alla votazione, pur senza che questa subisca soluzioni di continuità, si svolga qualche altra attività dell'assemblea.

Appare chiara (a parte i casi non rilevanti a3-b3 e a4-b3) la molteplicità delle ipotesi sussumibili sotto la comune, e perciò equivoca, denominazione di « interruzione della votazione ». D'altra parte, non unica è la giustificazione del principio di ininterrottibilità. Fondamentale è a questo riguardo l'art. 101 Reg., secondo il quale « cominciata la votazione, non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto ». Tale disposto peraltro si rivela insufficiente a fornire una soluzione per tutti i casi e i significati di interruzione della votazione, onde esso va interpretato alla luce dei principî generali inespressi che ne costituiscono la *ratio*. Di tali principî indubbiamente il più importante è quello che si ispira alla esigenza di « certezza » della votazione e del suo risultato (esigenza che, come si vedrà, è decisiva della natura dello stesso atto individuale e collegiale della votazione); ma anche così integrato il principio di ininterrottibilità conserva margini di indeterminazione.

L'esigenza della certezza esclude la interruzione della votazione nel senso della combinazione (a1-b1), ossia esclude che la seduta possa esser sospesa o tolta nel corso di un atto collegiale di votazione, che parimenti non può essere sospeso per far luogo a discussioni di qualsiasi genere esse siano (caso a1-b2), ciò che del resto è esplicitamente vietato

dal citato art. 101. Questo articolo escluderebbe anche che discussioni possano svolgersi contemporaneamente, pur senza effetto interruttivo, alle operazioni di voto (a1-b3), benché la prassi ammetta poi che nel corso di votazioni segrete le urne si lascino aperte e si proceda nel frattempo nello svolgimento dell'ordine del giorno (7). Così pure è consentito che più votazioni segrete abbiano luogo contemporaneamente, ma — a termini dell'art. 103, secondo comma, Reg. — per non più di tre progetti di legge alla volta (8). Parimenti, sono consuetudinariamente consentite altre attività dell'Assemblea in concomitanza con le operazioni di scrutinio (a2-b3) (ma non, ovviamente, quando è in atto la proclamazione). È ancora per una esigenza di certezza che non può, di principio, ammettersi soluzione temporale di continuità, e cioè che si sospenda o si tolga la seduta, tra la fase costitutiva e la fase integrativa del voto (ipotesi a2-b1): una volta compiuto l'atto collegiale, occorre procedere senz'altro allo scrutinio e quindi alla proclamazione del risultato, perché soltanto la continuità cronologica di tali operazioni effettuate in costanza di seduta possono dare tutte le garanzie della pubblicità (9). Diverso è il caso (a2-b2) di una discussione che si inserisca fra la fase costitutiva e la proclamazione. Una siffatta ipotesi è esclusa dal citato art. 101 nel suo tenore letterale. Dubbi tuttavia potrebbero manifestarsi in ordine alla proponibilità di questioni procedurali. Va notato che il Reg. Senato stabilisce esplicitamente che « cominciata la votazione non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto, salvo che per un richiamo alle disposizioni del Regolamento relative alla esecuzione della votazione in corso » (art. 81). Alla Camera, peraltro, dal silenzio che il preclusivo art. 101 mantiene su tali subprocedimenti incidentali, dovrebbe dedursi la loro inammissibilità, tanto più che sono facilmente immaginabili le assurde conseguenze di un uso reiterato della facoltà che venisse di prin-

(7) Prassi di origine non recente: cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pag. 287.

(8) Ampie e frequenti anche in questo caso le deroghe consuetudinarie: per es., nella seduta della Camera del 9 maggio 1956 furono posti in votazione contemporaneamente ben 23 progetti di legge (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legisl., sed. del 9 maggio 1956, pag. 25553). Da notare, peraltro, che il Presidente suole disporre la deroga sotto l'esplicita condizione del consenso (tacito, epperò unanime) dell'assemblea.

(9) Tuttavia, nelle votazioni elettive lo spoglio delle schede, per motivi di praticità, può avvenire in un'aula separata; il Presidente, inoltre, ha disposto in tali casi la sospensione della seduta fino al termine delle operazioni di scrutinio (v., p. e., le votazioni per la elezione dei giudici costituzionali o dei membri del Consiglio superiore della magistratura). Va anche osservato che il Regolamento solo per l'elezione del Presidente della Camera prescrive che lo spoglio delle schede sia fatto in seduta pubblica (art. 6).

cipio riconosciuta di ottenere la sospensione della proclamazione di una votazione inserendo nel procedimento una nuova discussione e un nuovo atto di votazione, il quale sarebbe soggetto esso stesso a quel principio, e così via ricorsivamente senza un limite precisabile. Ciò significa che ampi non possono non essere i poteri presidenziali di interpretazione e di decisione nella fase integrativa (v. oltre § 4), e che spetta al Presidente – se mai, e se lo ritenga necessario – sottoporre o meno quesiti all'assemblea prima di procedere alla definitiva determinazione del risultato del voto.

Perplessità forse più gravi sorgono quando il termine « votazione » viene riferito all'intero procedimento, comprensivo anche della fase preliminare; ed è molto dubbio che tale ampiezza di riferimento abbia la norma dell'art. 101. Circa il quesito se la seduta possa essere sospesa o tolta una volta che il procedimento di votazione sia iniziato (a3-b1), occorre distinguere perché non può affermarsi, in linea generale, che, esaurito il processo della discussione e compiuto un qualsiasi atto relativo alla votazione, la seduta debba proseguire senza intervalli. Così certamente interruttibili sono la seduta e il procedimento pur dopo che sia stata affrontata e decisa la questione della priorità di una serie di votazioni, giacché il momento in cui viene determinato l'ordine delle votazioni è comune a più procedimenti: se il principio di ininterrottibilità operasse da questo momento, dovrebbe dedursene – con conclusione manifestamente eccessiva – che, una volta deciso l'ordine delle varie votazioni, queste debbono venir portate a termine tutte insieme, senza soluzione di continuità. La ininterrottibilità, in altri termini, da principio regolatore interno di ogni singolo procedimento di votazione si dilaterrebbe in principio di connessione interprocedimentale. È invece evidente che la verifica (preliminare) del numero legale, ove dia esito positivo, impegna a procedere contestualmente all'atto in vista del quale è stata richiesta, senza cesure nel procedimento che frustrerebbero lo scopo della verifica stessa (si pensi – come a caso limite – all'assurdo di una seduta tolta subito dopo che risultasse accertata la presenza del numero legale). Ma già in questo caso può osservarsi che non è più il principio della certezza, né l'ambiguo disposto dell'art. 101, che opera risolutivamente. Come pure a nulla gioverebbe richiamare quel principio, o quella norma, per decidere la controversa questione se la seduta possa essere tolta o sospesa iniziate che siano le dichiarazioni di voto; nella prassi sono state ammesse soltanto brevi sospensioni (10).

(10) Cfr., per es., le sedute del 16 marzo 1949 e del 18 gennaio 1953, *passim*. V. anche, oltre, la nota 32.

Il principio dell'unità teleologica del procedimento può invece plausibilmente invocarsi per risolvere il quesito relativo alla ammissibilità o meno di discussioni che interferiscano nell'intero procedimento di votazione, particolarmente nella sua fase preliminare (a3-b2): salvo quanto dovrà dirsi a proposito delle votazioni elettive, è chiaro, infatti, che sarà consentito lo svolgimento di tutte quelle questioni che siano funzionalmente ordinate a preparare l'atto della votazione, e tali che alla votazione non sarebbe possibile procedere senza che esse siano state previamente risolte: e cioè, oltre le tipiche attività concernenti l'ordine delle votazioni, la verifica del numero legale, il concorso di domande e le dichiarazioni di voto, tutte le questioni procedurali – come sopra accennato – che attengano a qualcuno dei momenti che della fase preliminare facciano parte.

Nel caso che « votazione » designi una serie di atti di votazione ripetuti, bisogna vedere a che titolo viene compiuta la ripetizione. Se la ripetizione è disposta per la prova del primo atto (art. 99 Reg.), allora non soltanto non può farsi luogo, fra l'uno e l'altro atto, a sospensione o scioglimento della seduta (a4-b1), ma neppure può concedersi la parola, tranne che, appunto, per chiedere la prova (a4-b2). Se la ripetizione è disposta per mancanza del numero legale, la seduta deve invece essere sospesa o tolta, a norma dell'art. 51, terzo comma, Reg.: ma la seduta riprende o inizia al punto dello svolgimento dell'ordine del giorno in cui fu interrotta, e pertanto nessuna nuova discussione può venire consentita. Infine, può darsi che la ripetizione sia disposta, nelle votazioni elettive, in quanto non è stata raggiunta la maggioranza necessaria per l'elezione: in questo caso, mentre frequentemente la seduta è stata sospesa o tolta, si è riconosciuta la facoltà di parlare, alla ripresa, solo per avanzare proposte (per es. di aggiornamento) tali che non incontrino opposizioni od obiezioni, e che perciò non diano luogo a discussione (11).

Osservato nelle sue linee principali il procedimento della votazione, ne esamineremo ora più analiticamente le varie fasi.

2. – La fase preliminare della votazione comincia quando è esaurito ogni intervento relativo alla discussione, e termina quando il Presidente indice le operazioni di voto in una forma specifica. La fase preliminare comprende pertanto tutti quegli atti che, per ragioni logiche o giuridi-

(11) Cfr. la seduta comune del Parlamento del 29 luglio 1954, *Resoconto stenografico*, pag. 15 e segg.

che, devono essere compiuti, chiusa la discussione, prima di procedere all'atto collegiale di votazione. Tali atti non sono enumerabili in maniera completa; i più importanti e tipici di essi possono considerarsi tuttavia quelli, già menzionati, che attengono alla determinazione dell'ordine delle votazioni, alla verifica preliminare del numero legale, alla specificazione della forma di votazione e alle dichiarazioni di voto.

A) La determinazione della priorità delle votazioni appartiene alla fase preliminare non di una sola votazione, bensì, e necessariamente, di una intera serie di votazioni fra di loro differenti: rappresenta il momento iniziale di ciascuno di quei diversi procedimenti (è per ciò che — come accennato sopra — non può ritenersi che il principio di ininterrottibilità operi a cominciare da questo momento).

La determinazione dell'ordine delle votazioni è atto di competenza del Presidente (art. 10 Reg. Camera), il quale tuttavia può, su richiamo, riferire la decisione all'assemblea: in questo caso si svolge sulla questione incidentale una discussione limitata (art. 79 Reg. Camera). Benché la discrezionalità presidenziale sia abbastanza ampia nello stabilire l'ordine delle votazioni, esistono alcuni criteri — in parte normativamente enunciati, in parte enucleabili dalla tradizione parlamentare — che disciplinano questa materia. Per la Camera dei Deputati, una espressa disciplina normativa si dà per le questioni incidentali, che hanno la precedenza sulla questione principale (artt. 79 e 89 Reg. Camera), per l'ordine del giorno puro e semplice, che ha la precedenza sugli ordini del giorno motivati (art. 81, ultimo comma, Reg. Camera) e per gli emendamenti che siano presentati ad una mozione (artt. 129, ultimo comma, e 130 Reg. Camera). Al resto, e particolarmente ai criteri che presiedono alla votazione degli articoli e degli emendamenti dei progetti di legge, provvede da un lato la prudenza discrezionale del Presidente (al quale la Giunta del Regolamento riconobbe facoltà piuttosto larghe per l'organizzazione della discussione e delle votazioni all'interno di ciascun articolo (12)), e dall'altro le consuetudini che si sono stabilite al riguardo. Per quanto attiene ai progetti di legge, si usa dare la precedenza agli

(12) I risultati della riunione della Giunta furono comunicati dal Presidente stesso in Assemblea, nella seduta del 9 gennaio 1953. Il Presidente affermò: « non prescrivendo il regolamento con norme precise il modo di organizzare la discussione nell'interno di un articolo, questa resta affidata alla facoltà discrezionale del Presidente. Su questo punto la Giunta del regolamento è stata tutta concorde » (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sed. del 9 gennaio 1953, pag. 45045; si noti che la questione verteva non soltanto sull'ordine della discussione ma anche su quello delle votazioni degli emendamenti all'interno di ogni articolo).

emendamenti rispetto al testo da emendare (e pertanto ai subemendamenti rispetto agli emendamenti relativi) (13), e fra gli emendamenti si pongono in votazione, nell'ordine: i soppressivi, i modificativi (e di questi per primi quelli che più « si discostano » dalla proposizione principale) e infine gli aggiuntivi (14). La divisione del testo deve, inoltre, sempre concedersi. Ma ove su un testo il Governo abbia posto la questione di fiducia, allora il testo stesso diviene indivisibile ed inemendabile, e ha la priorità nella votazione rispetto agli eventuali testi concorrenti (15).

Analoghi criteri si seguono nel caso di procedimenti deliberativi di natura non legislativa. Solo che qui può accadere che non esista un testo-base e che si dia una pluralità di proposte in concorrenza fra di loro. Tale è l'ipotesi di più mozioni presentate sullo stesso argomento. Mentre l'ordine di votazione degli emendamenti relativi a ciascuna mozione è disciplinato dal Regolamento, resta qui aperto il problema dell'ordine di votazione delle varie mozioni. In questo, e in tutti i casi in cui si abbiano testi di fondo concorrenti fra i quali non sia dato assumere uno come testo-base della discussione (e quindi come punto di riferimento per applicare il principio della priorità del testo più lontano) l'ordine delle votazioni si ispira, nella prassi, al criterio di accordare priorità al testo « più ampio » e più in generale a quei testi la cui approvazione non determini preclusione al voto degli altri; ove tale pos-

(13) Si noti che il principio della priorità dell'emendamento rispetto al testo da emendare risulta rovesciato nel caso delle mozioni. La ragione di tale rovesciamento fu spiegata all'atto dell'approvazione dell'art. 130 dal Presidente Biancheri che affermò: « quando la Camera ha ammesso che una mozione sia portata alla discussione e la discussione si è aperta sulla medesima, la Camera s'impegna a risolvere una determinata questione, tassativamente indicata dalla mozione. Perciò io ho sostenuto che la mozione dovesse esser messa ai voti prima di qualunque altra proposta di modificazione alla medesima. Dimodoché la mozione ha la precedenza... i proponenti della mozione hanno questa legittima soddisfazione, che quella questione che essi invitano la Camera a risolvere, è risolta nella sua interezza » (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVII legisl., 1^a sess., sed. del 18 dicembre 1890, pag. 97).

(14) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 270 e segg.; R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950, pag. 166, nota 2; F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma 1948, pag. 313 e segg.; C. MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, Roma 1958, voce « Emendamenti », pagina 263.

(15) Principi questi in parte già affermati in regime statutario: cfr. U. GALEOTTI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma 1902, pag. 270. Per l'epoca attuale v. V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, pagg. 471-3 (vol. II della « Raccolta di scritti sulla Costituzione », curata dal Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione). Una succinta ricapitolazione degli effetti della posizione della questione di fiducia su un testo trovasi nelle dichiarazioni compiute dal Presidente Leone nella seduta del 19 gennaio 1962 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, III legisl., sed. del 19 gennaio 1962, pag. 27436).

sibilità non sussista, ci si attiene al criterio dell'ordine cronologico della presentazione.

Non può, peraltro, tacersi che la materia dell'ordine delle votazioni è rimasta ad uno stadio di elaborazione largamente empirico. Non soltanto è qui manifesta l'imprecisione – fonte di numerose controversie nei casi concreti – dei criteri della maggiore o minore « distanza » e della maggiore o minore « ampiezza » degli emendamenti rispetto al testo-base, o di uno rispetto ad altro dei testi concorrenti, ma va altresì segnalata l'incertezza, ancora più grave, che regna circa le stesse finalità che si assumono a giustificazione delle accennate procedure ordinarie. Sotto questo profilo occorre distinguere almeno tre principi, portatori di altrettante finalità: il « principio di economia » (del processo deliberativo), il « principio della libera scelta » e il « principio della votazione di tutte le proposte ».

Alla stregua del primo principio occorrerebbe ordinare le votazioni cominciando da quel testo la cui approvazione o reiezione determina la sorte degli altri (16): lo scopo perseguito è la riduzione del numero dei procedimenti di votazione.

Il principio della libera scelta postula invece la finalità che resti sempre consentito ad ogni soggetto di votare coerentemente alla logica delle sue preferenze. Nel caso, per es., che si desse la priorità nel voto alla proposizione principale sull'emendamento aggiuntivo, si porrebbero in imbarazzo coloro che sono disposti ad approvare la proposizione principale ma a condizione che questa sia integrata secondo l'emendamento: essi si troverebbero costretti, dato l'ordine delle votazioni, a votare in favore di un testo che invece avrebbero respinto se fosse stata già decisa la reiezione dell'aggiunta proposta (17).

Quanto al principio della votazione di tutte le proposte è necessario ulteriormente distinguere. A volte questo principio è stato sostenuto per

(16) « Come sempre avviene quando ci si trova di fronte a più emendamenti interdipendenti » – affermò il Presidente Vicepresidente Leone il 6 ottobre 1953 – « si vota per primo quello la cui approvazione o reiezione determina la sorte degli altri. Questo per il principio della economia della discussione » (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legisl., sed. pom. del 6 ottobre 1953, pag. 1533).

(17) Nella dottrina italiana non si trova alcuna consapevole enunciazione del principio della libera scelta. Alla sostanza del principio sembra accennare invece J. D'AMMAN, *Le vote au sein des Assemblées législatives*, Lausanne 1912, pagg. 127-8 e *passim*. Ma l'esigenza del rispetto del principio emerge soprattutto dai reclami che nella pratica, a ragione o a torto, provengono contro l'ordine delle votazioni stabilito dal Presidente da parte dei presentatori di emendamenti (si veda, ad es., il caso di cui in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legisl., sed. pom. dell'8 marzo 1956, pagg. 24189-90).

affermare che è diritto intangibile di ogni membro dell'assemblea veder discussa e decisa qualunque sua proposta (ritualmente presentata). Così formulato, il principio costituisce una semplice conseguenza del diritto di iniziativa che compete ad ogni parlamentare, ma non ha alcun rapporto, in realtà, col problema dell'« ordine » delle votazioni: comporta che su ogni proposta vi sia non una pronuncia esplicita e formale, ma semplicemente una pronuncia, anche implicita, che nessun ordine di votazione, per quanto preclusivo, compromette (giacché proprio la preclusione è il segno di una avvenuta deliberazione sull'argomento). Altre volte, invece, e più frequentemente, ciò che si chiede per ogni proposta è appunto il diritto, l'onore, di un voto diretto e formale dell'assemblea (18). In tal caso è evidente che l'ordine delle votazioni non è irrilevante; ma va notato che questo diritto può essere riconosciuto o può esser denegato senza violare il diritto di iniziativa, rispetto al quale rappresenta una ulteriore ed indipendente concessione (di solito fatta in favore delle minoranze).

Tutti e tre questi principî sono stati adottati, in una circostanza o in un'altra, a giustificazione della procedura ordinativa che tradizionalmente si segue presso le nostre assemblee, malgrado il fatto che si tratti di principî evidentemente diversi e per taluni aspetti incompatibili. Né, in verità, si potrebbe configurare quella procedura come il risultato di un intenzionale contemperamento delle varie esigenze, le quali piuttosto operano nella prassi in maniera casuale, non consapevolizzata e perciò anche incerta negli effetti.

Si consideri il criterio di dare la precedenza fra gli emendamenti a quelli che più si allontanano dal testo in esame. Anzitutto è da ritenere erronea la diffusa convinzione che l'emendamento soppressivo sia per sua natura (sempre) il più distante dalla proposizione cui si riferisce (se un articolo di un progetto di legge propone, ad es., di portare all'età di 18 anni il momento di acquisto della capacità di agire, ed un

(18) Il principio della votazione (formale) di tutte le proposte è il più diffusamente enunciato sia nella dottrina sia nella pratica parlamentare. Su di esso insiste J. D'AMMAN, *op. cit.*, pag. 129 e segg.; ed unicamente ad esso si riferiscono, per spiegare il sistema ordinativo di votazione in uso per gli emendamenti, R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 162, nota 2. Giova anche ricordare le dichiarazioni compiute in materia di ordine delle votazioni nella seduta del 1° febbraio 1968 dal Presidente Bucciarelli Ducci, che asserì esser principio di logica procedurale, confermato dalla prassi, quello di ordinare le votazioni « partendo dal testo lontano concettualmente rispetto al testo originale » ed evitando sequenze preclusive che priverrebbero « i presentatori delle mozioni » (di cui trattavasi in quell'occasione) « del diritto di ottenere a riguardo una votazione, e con essa una formale decisione della Camera » (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, IV legisl., sed. del 1° febbraio 1968, pagine 43024-5).

emendamento sostitutivo propone invece l'età dei 23 anni, un soppressivo, conservando la norma che fissa a 21 anni il raggiungimento della maggiore età, si prospetta come una proposta intermedia, se la distanza deve essere misurata guardando allo « spirito » dei testi che si discutono (19)). In secondo luogo, non è esatta neanche l'opinione secondo la quale il sistema della priorità dell'emendamento più lontano consentirebbe di porre in votazione tutte le proposte emendative, giacché l'emendamento più lontano ove sia respinto lascia integra la possibilità di un voto sugli altri emendamenti, ma la preclude se viceversa è approvato: per es. l'approvazione di un sostitutivo totale fa cadere i sostitutivi parziali, e quella di un soppressivo (totale) esclude in blocco i sostitutivi. Non è fuor di luogo qui ricordare che la priorità del soppressivo era stata suggerita da Bentham, il quale però non al diritto di ogni parlamentare di veder votato il proprio emendamento pensava, bensì all'opposto principio della semplificazione del dibattito, dal momento che — egli osservava — soppresso un termine si sgombra il campo dalle obiezioni più tenaci (20). E non a caso perciò si è potuto replicare che se Bentham aveva ragione dal punto di vista dell'economia del processo, dal punto di vista della uguaglianza di trattamento di tutti i membri dell'assemblea occorrerebbe, viceversa, che il soppressivo fosse votato per ultimo, precisamente allo scopo di evitare che la sua approvazione impedisca agli altri emendamenti di essere messi ai voti (21). È vero solo che, nel caso degli articoli di un progetto di legge, in cui il testo-base è normalmente quello voluto dalla maggioranza politica, l'emendamento più lontano è perciò stesso di solito il meno favorito e destinato quindi ad essere respinto: onde accade che, di fatto e per lo più, attraverso una serie progressiva di reiezioni dal testo più lontano fino al testo della maggioranza, l'assemblea si pronunci formalmente su tutte le proposte presentate.

Nessi sono rilevabili pure col principio della libera scelta, ma anche qui in linea soltanto eventuale e non indipendentemente dallo schieramento e dalla dinamica delle forze politiche dell'assemblea. Siano *A*

(19) Che il grado di « distanza » dalla proposizione principale debba essere determinato con riguardo allo spirito affermano implicitamente M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 271 (« Tra gli altri emendamenti » — escluso cioè il soppressivo — « deve darsi la priorità a quelli che concernono lo spirito della disposizione in confronto di quelli che non riguardano che la forma »). Cfr. anche le dichiarazioni del Presidente Bucciarelli Ducci, nota precedente.

(20) J. BENTHAM, *op. cit.*, cap. XII, pag. 365: « *the suppression of a single term may remove the strongest objections, and that which is omitted is no longer the subject of debate* ».

(21) Tale è il rilievo che a Bentham muove J. D'AMMAN, *op. cit.*, pag. 135.

il testo in esame e *B* e *C* emendamenti in ordine di progressiva distanza da *A*. Se *A*, come spesso accade, è il testo della maggioranza, e se *B* è sostenuto da un'aliquota della stessa maggioranza e subordinatamente dagli stessi presentatori di *C*, è indubbio che il mettere per primo in votazione *B* creerebbe imbarazzi nelle scelte da parte dei sostenitori di *C* e potrebbe persino falsare il risultato della votazione; cosicché l'ordine corretto è realmente in tal caso quello di iniziare da *C* la votazione. Ma se *B* è sostenuto da un gruppo indipendente dalla maggioranza, e anzi da un gruppo che in subordine accedrebbe alla soluzione costituita da *C*, la priorità della votazione di quest'ultimo renderebbe incerta la scelta da parte di coloro che sono favorevoli a *B*: e se la maggioranza che sostiene *A* non è assoluta, il criterio della priorità dell'emendamento più lontano può esso, questa volta, determinare risultati aberranti. Analoghe deformazioni rischiano di verificarsi ove *A*, per avventura, rappresenti la proposta di una minoranza e *B* e *C* emendamenti della maggioranza.

La materia dell'ordine delle votazioni è evidentemente ancora molto oscura ed inesplorata, onde affrettata e pericolosa sarebbe ogni codificazione procedurale al riguardo – di cui peraltro si sono avuti inizi con i citati artt. 129 e 130 Reg. Camera (e 73 Reg. Senato). Allo stato attuale delle nostre cognizioni – cui ancora sfuggono in gran parte sia la logica dei rapporti di incompatibilità e di implicazione fra i diversi tipi di emendamenti e fra i testi concorrenti (v., per qualche cenno, oltre § 3, *sub A*), sia un quadro dei possibili sistemi ordinativi, sia infine la prospettiva delle stesse finalità che con l'uno o l'altro di quei sistemi si intendono perseguire – rimettere la determinazione dell'ordine delle votazioni alla discrezionalità presidenziale, salve eventuali pronunce dell'assemblea, appare tuttora la soluzione più prudente.

B) Di numero legale, o *quorum* (22), si parla in due sensi diversi, dovendosi distinguere un numero legale « di seduta » e un numero legale « di votazione ». In entrambi i casi la presenza di un numero minimo di componenti del collegio è dal legislatore posta come condizione

(22) Il termine *quorum*, che può adoperarsi anche per designare la maggioranza prescritta (o forse meglio la base, o parametro, su cui la maggioranza viene calcolata: componenti, presenti, votanti, ecc.; cfr. in questo senso P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova 1964, rist. an., pag. 179) deriva dalla procedura giudiziale inglese, e precisamente dallo schema delle formule con cui si designavano i giudici il cui intervento era necessario per la validità degli atti e dei giudizi (« *quorum aliquem vestrum A.B.C. unum esse volumus* »). Cfr. V. MICELI, *Le quorum dans les Assemblées politiques*, in « *Revue du droit public et de la science politique* », 1902, XVIII, pagg. 193-4.

della regolarità o validità dello svolgimento di certi atti. Ma nel primo caso la presenza è richiesta come condizione della validità di qualsiasi atto da compiersi in seduta, epperò della validità della seduta stessa nel suo insieme. Nel secondo caso, invece, la condizione incide più ristrettamente sulla validità dei soli atti di votazione. Anche le finalità dei due istituti sono differenti. Il numero legale di seduta ha principalmente di mira la meditata elaborazione del contenuto delle decisioni, alla discussione delle quali chiede la partecipazione di un consistente numero di membri, i quali apportino il proprio contributo dialettico o ricevano la necessaria informazione perché si formino opinioni coscienziose. Il numero legale di votazione non mira invece alla qualità della decisione. Il suo scopo è piuttosto quello di garantire una congrua rappresentatività della maggioranza decidente (23). I due istituti erano chiaramente distinti, e contemporaneamente prescritti, dallo Statuto albertino, che all'art. 53 recava: « le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente ». L'art. 64, terzo comma, Cost. stabilendo che « le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti », prescrive soltanto un numero legale di votazione, e al numero legale di seduta (del resto scomparso già in regime statutario per via di riforme regolamentari) non fa alcun riferimento: né esplicito né — malgrado qualche opinione in contrario (24) — implicito, poiché il requisito del numero legale di seduta implica il requisito del numero legale di votazione, ma non viceversa. Un numero legale di seduta è invece ancora previsto dal Regolamento per le Commissioni in sede referente (art. 38, secondo comma, Reg.), per la Giunta delle elezioni (art. 2 Reg. interno della Giunta: ma di sole « deliberazioni » parla l'art. 19 Reg. Camera) e per la Commis-

(23) V. MICELI, *Le « quorum »*, cit., assegna al *quorum* la duplice funzione di garantire gli assenti dai colpi di mano di improvvisate maggioranze e di riparare i presenti dalla accusa di aver agito abusivamente in nome dell'assemblea: entrambi questi effetti tornano a vantaggio della regolare funzionalità dell'organo (pagg. 195-7, e *passim*). L'A. però riconosce che lo scopo dei *quorums* elevati (ciò che corrisponde alla tendenza della maggior parte degli ordinamenti) è da ravvisare essenzialmente nel fatto che « *on cherche en eux une garantie que la volonté du pays soit dûment représentée et qu'il n'y ait pas des surprises du côté des minorités hardies et disciplinées* » (pagg. 247-8).

(24) G. DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione*, in « *Rass. di dir. pubbl.* », 1951, IV-V, oggi in G. DE GENNARO, *Scritti di diritto pubblico*, vol. I, pagg. 317-8. V. LONGI, *Numero legale*, in « *Rassegna parlamentare* », 1959, VI, pag. 53, inclina per la soluzione della « "legalità" delle sedute senza numero legale, purché non vengano prese decisioni formali ».

sione inquirente per i giudizi d'accusa (art. 7, primo comma, Reg. per i procedimenti d'accusa).

La verifica preliminare ed autonoma del numero legale (di votazione) è atto di competenza del Presidente. Ma non è sempre atto dovuto, stante la presunzione di cui all'art. 50 Reg. Camera (e 43 Reg. Senato), nonché i divieti previsti nello stesso articolo. Esso è perciò atto di accertamento dovuto in taluni casi, vietato in altri e facoltativo nei rimanenti. È dovuto quando ne facciano richiesta dieci membri e si stia per procedere a votazioni in forma sommaria (per alzata e seduta o per divisione). Ove si debba, viceversa, procedere a votazioni distinte (scrutinio segreto od appello nominale; per il Senato solo nel primo caso) l'atto di accertamento del numero legale perde la sua specifica autonomia, venendo assorbito — come s'è detto — nell'atto di scrutinio. È vietata, per contro, la verifica prima dell'approvazione del processo verbale e quando la votazione cui ci si accinge assume forma sommaria per espressa disposizione del Regolamento (cfr. oltre, *sub C*). Quando la verifica del numero legale non sia né obbligatoria né vietata si ritiene dalla dottrina che essa possa (almeno alla Camera) venire disposta dal Presidente di sua iniziativa (25).

Quanto al computo, inteso appunto ad accertare se il numero dei « presenti » è maggiore del numero dei « componenti » diviso per due, si comprendono fra i « presenti » non soltanto coloro che rispondano alla chiama ma anche, d'ufficio, i firmatari della richiesta di verifica (art. 95, secondo comma, Reg.). Di più, l'art. 100, secondo comma, Reg. prescrive che siano computati (come astenuti) agli effetti del numero legale i deputati « presenti alla seduta, i quali non partecipino ad una votazione ». L'articolo si riferisce alle votazioni distinte, nelle quali la verifica è implicita. Ma il concetto di presenza ha pari rilievo nel caso della verifica implicita e in quello della verifica preliminare, e di portata generale deve ritenersi pertanto la questione sollevata incidentalmente nel corso di una votazione nell'Assemblea costituente a proposito del significato da attribuirsi all'espressione « presenti alla seduta », che allora il Presidente interpretò nel senso più ristretto di « presenti in Aula al momento della votazione » (o al momento della chiama per la verifica) (26). Tale interpretazione sembra confortata dalla illustrazione che della norma del citato art. 100 al momento della sua approvazione

(25) V. LONGI, *op. cit.*, pagg. 57-8 (al Senato una iniziativa presidenziale per la verifica sarebbe da ritenere esclusa tacendo in proposito il Regolamento).

(26) *Atti dell'Assemblea Costituente*, sed. del 28 aprile 1947, pag. 3357 e segg.

fece il Presidente De Nicola, il quale osservò che « talvolta vi sono » nell'Aula » dei deputati che non vanno a votare, e proprio per loro manca il numero legale », aggiungendo che la loro presenza può essere constatata dalla Presidenza con invito nominativo a votare (27). Va inoltre osservato che ove si intenda aderire alla più ampia interpretazione dell'art. 100, occorre accettare la logica conseguenza che il numero legale, constatato sussistente in un momento della seduta, rimane così accertato fino al termine di questa, e che quindi una verifica, preliminare od implicita, conclusasi con esito positivo preclude ogni successiva richiesta di verifica preliminare e predetermina il risultato di ogni successiva verifica implicita, nel corso della stessa seduta. Ma è da osservare che sono ipotizzabili anche soluzioni intermedie, come quella, che non sembra priva di logica, di considerare presenti tutti coloro che abbiano con qualche atto partecipato al procedimento di votazione, purché nella seduta in corso. Allo stato attuale, comunque, mentre è indubbio che ai fini dell'accertamento preliminare del numero legale presenti sono coloro che rispondono alla chiama e i firmatari della stessa domanda di verifica, l'incertezza sulla ulteriore estensibilità della categoria dei presenti può andare da un minimo relativo ai deputati Segretari procedenti alla chiama ad un massimo relativo a tutti coloro che in qualunque modo (per es. dal registro delle presenze) risultino essersi trovati nel Palazzo durante la seduta. Un punto, peraltro, che nella prassi sembra essersi sufficientemente affermato al riguardo è il principio che la presenza non può desumersi da atti che non siano pubblici, e si tende anzi a riconoscere esclusiva rilevanza agli inviti che il Presidente può rivolgere nominativamente ai presenti in Aula perché partecipino alla votazione o rispondano all'appello (28).

Non meno gravi problemi, benché solo in dottrina, ha suscitato l'espressione « componenti » di cui al citato art. 64 Cost. È infatti risalente e non contrastata prassi della Camera (e del Senato), recepita poi nello stesso Regolamento negli artt. 50 e 52 (43 Reg. Senato), che dal numero dei componenti del collegio si detraggano, ai fini del numero

(27) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XXVI legisl., 1ª sess., 1ª sed. del 22 giugno 1922, pag. 6635.

(28) Da notare che già V. MICELI, *Le « quorum »*, cit., si poneva il problema se, nel verificare il *quorum* delle votazioni, si debba tener conto solo di coloro che vi abbiano partecipato o di tutti i membri presenti, e concludeva che nel computo in ogni caso vanno compresi gli astenuti. Quanto alla difficoltà di constatare la presenza di coloro che non votano, riteneva che tale constatazione incomba sempre al Presidente, quali che siano i mezzi coi quali può arrivare al risultato, che in ogni caso ha carattere e valore ufficiale (pagg. 220-2).

legale, i deputati in congedo o in missione, anche se tale detrazione (alla Camera; non al Senato) non viene compiuta oltre il quinto del totale dei deputati. Il risultato di questa prassi è che il numero legale viene calcolato in rapporto al numero non dei seggi previsti per la costituzione dell'organo ma dei soggetti che sono nella condizione materiale e giuridica di svolgere le loro funzioni. L'alternativa pertanto è – come è stato detto – fra l'« assemblea legale » e l'« assemblea reale » da assumere quale termine di riferimento per il *quorum* (29). A sostegno della prassi seguita si è osservato che l'Assemblea costituente – che formulò il testo del terzo comma dell'art. 64 parlando di « maggioranza » e non di « maggioranza assoluta », che nessun rilievo critico prospettò in ordine al sistema da lungo tempo invalso della detrazione degli assenti per congedo o per missione, e che, soprattutto, adottò essa stessa questo sistema per l'intero periodo della sua attività – indubbiamente non intese innovare nelle consuetudini parlamentari, le quali, anzi, ritenne di recepire nella Carta costituzionale (30). Per contro, si è argomentato che il *quorum* è, per sua natura, da riferire all'« assemblea legale » e che pertanto non può venire calcolato in relazione all'« assemblea reale » se non per espressa disposizione del legislatore: mancando tale espressa disposizione nell'art. 64 Cost., segue che al livello costituzionale deve considerarsi valido, come termine di riferimento, quello costituito dall'assemblea legale, onde il diverso regime regolamentare è da ritenere viziato di incostituzionalità (31).

Le esposte tesi rappresentano due diversi modi, fondati su differenti criteri ermeneutici, di interpretare l'art. 64, terzo comma, Cost. La prima, evidentemente, procede ad una interpretazione che tende a ricostruire la volontà del costituente sulla base del contesto situazionale e storico in cui quella ebbe ad esprimersi. E se tale criterio ermeneutico è valido, le conclusioni derivatene sono ben difficilmente contestabili. La seconda tesi, invece, ridotta alla sostanza, mira a ricostruire la *ratio legis* sulla base di un criterio teleologico, con riguardo cioè alla funzione generale dell'istituto del *quorum*. Ma in questo caso resta da discutere quale sia (e se ci sia) questa funzione generale, per modo che, anche accettando in linea di principio la validità del criterio teleologico non è ancora pro-

(29) G. DE GENNARO, *Studi*, cit., pag. 330.

(30) V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 2ª ed., 1954, pagg. 168-9; V. LONGI, *op. cit.*, pagg. 59-60. V. anche F. COSENTINO, *Astensione*, in « Rassegna parlamentare », 1959, IV, pagg. 93-4 e *passim*.

(31) La tesi è sostenuta da G. DE GENNARO, *op. cit.*

vato con certezza che la funzione del *quorum* sia tale da esigere il suo riferimento alla totalità dei seggi (tanto più che si ammette, come si è visto, da parte di chi sostiene questa tesi, la non incongruente possibilità di una diversa ed esplicita volontà del legislatore, ipotesi che di per sé contraddice al concetto che esista una unica, generale, paradigmatica funzione dell'istituto).

D'altra parte, ove si tenga presente un altro criterio ermeneutico, quello della globalità o contestualità della interpretazione, e il fatto che la norma dell'art. 64 si è inserita in un ordinamento in cui la disciplina del numero legale era già dettagliatamente codificata e precisata, è da ritenere non già – come pretende la seconda tesi – che nel silenzio o nell'incertezza semantica del disposto costituzionale si sia determinata l'abrogazione del regime regolamentare, ma evidentemente che, al contrario, tale regime abbia reagito sulla nuova norma, integrandone e chiarendone gli elementi di indeterminazione. Non sembra discutibile che se, come è antica regola, le varie parti dell'ordinamento vanno interpretate ciascuna con riferimento alla totalità delle altre, sono le più certe e le più analitiche che illuminano sul significato delle meno chiare e delle meno articolate, e non viceversa. Malgrado perciò i dubbi che sull'argomento tuttora sussistono, la tesi della incostituzionalità del sistema previsto dal Regolamento appare, allo stato della dottrina, la meno plausibile.

C) La specificazione della forma del voto è vincolata, nel senso che né il Presidente, né l'Assemblea, né altri soggetti sono titolari al riguardo di un potere giuridico di scelta. Neppure la domanda di scrutinio segreto, che è prevalente su tutte le altre, è configurabile come estrinsecazione di un simile potere. A parte l'ipotesi del c.d. voto tacito – in cui nella formula con la quale il Presidente avverte che non facendosi obiezioni « così » resterà stabilito, sembra possibile riconoscere la richiesta della forma tacita, e nel silenzio con cui l'Assemblea accoglie la richiesta stessa è possibile ravvisare la scelta unanime e attuativa di tale forma (e insieme l'approvazione della proposta di merito enunciata dal Presidente e per tal modo messa ai voti) – è sempre il Regolamento che prestabilisce le condizioni alle quali l'una o l'altra forma deve essere adottata; e ciò fa o con riguardo all'atto stesso della votazione, e precisamente alla sua « funzione » o al suo « contenuto », o con riguardo all'esistenza o meno, di « richieste » di una forma specifica e al tipo di esse, secondo una predeterminata gerarchia di prevalenze. La forma può essere condizionata dal fatto della richiesta soltanto se non risulta vincolata per la funzione o per l'oggetto dell'atto di votazione.

Per la funzione, le forme dell'alzata e seduta e della divisione sono vincolate quando l'atto di votazione è disposto come riprova di una precedente votazione, di esito incerto, avvenuta per alzata e seduta (art. 99 Reg.).

È l'oggetto che rende invece obbligatoria la forma del voto per schede in tutti i procedimenti elettivi. Oggettivamente vincolata è la forma dell'alzata e seduta per l'approvazione del processo verbale (art. 47), per la concessione dei congedi (art. 52), sulle proposte del Presidente per le sanzioni della censura e dell'esclusione dall'Aula (art. 56), sulla proposta dell'urgenza di un progetto di legge (art. 65), sull'interdizione della parola ad un oratore richiamato due volte all'argomento (art. 76), sui richiami all'ordine del giorno o al Regolamento o per la priorità delle votazioni (art. 79), sul rifiuto del Presidente di accettare, far svolgere o porre in votazione ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi redatti con frasi sconvenienti o estranei alla discussione, o interrogazioni, interpellanze e mozioni redatte con frasi sconvenienti (art. 90) e in tutti i casi di appello sulle decisioni del Presidente (art. 94). La forma dell'appello nominale è, in ragione dell'oggetto, obbligatoria nelle votazioni che comportino fiducia o sfiducia al Governo (art. 131 e prassi). L'oggetto vincola, infine, alla forma dello scrutinio segreto sia nelle votazioni relative a proposte di discutere o deliberare su materia non iscritta all'ordine del giorno (art. 69), sia nelle votazioni finali dei progetti di legge (art. 93; quest'ultima norma non vige al Senato).

Quando non ricorrano queste ipotesi, la determinazione della forma del voto avviene in dipendenza del fatto che vi siano o no delle richieste, del numero dei richiedenti e del tipo delle richieste stesse a norma dell'art. 93 Reg. Richieste possono essere avanzate per la divisione, per l'appello nominale e per lo scrutinio segreto; esse devono essere sostenute, ossia firmate o appoggiate, rispettivamente da dieci, da quindici e da venti deputati (compreso il proponente). La domanda può venire presentata sia per iscritto sia chiedendo che il Presidente interroghi la Camera per verificare se l'iniziativa è appoggiata dal richiesto numero dei deputati. La firma, peraltro, s'intende ritirata, con il possibile effetto della decadenza della domanda, ove il firmatario non si trovi presente quanto si procede alla votazione (art. 95, primo comma, Reg.). È evidente inoltre che la domanda deve essere tempestiva, non potendo venire accolta una volta che si sia dato inizio alla votazione; per converso, il Presidente, prima di indire formalmente la votazione stessa, dovrà aver dato a tutte le parti dell'assemblea il tempo ragionevole di

avanzare le diverse richieste. Una domanda è regolare, e può produrre effetti, se, e solo se, essa è tempestiva e risulta debitamente firmata o appoggiata.

Se non vi sono domande regolari, e solo allora, si procede al voto per alzata e seduta: si dice perciò che questa è la forma di votazione « di diritto ». Se vi sono domande regolari, occorre distinguere. Nel caso che sia stata avanzata una sola domanda, ad essa si dà seguito senz'altro. Nel caso invece di concorso fra più domande regolari il criterio, fissato dall'ultimo comma dell'art. 93, è quello della prevalenza della domanda di scrutinio segreto su tutte le altre e della domanda di appello nominale su quella del voto per divisione nell'Aula, a prescindere — ovviamente — dall'ordine cronologico di presentazione delle diverse domande.

D) La dichiarazione di voto, secondo la previsione che ne fa l'art. 83 Reg., consiste in una « pura e succinta spiegazione » che il deputato dà del voto che si accinge ad esprimere, ed è atto che può essere compiuto dopo la chiusura della discussione e prima che la votazione sia indetta dal Presidente. La dichiarazione di voto si colloca pertanto, per il nostro sistema, nella fase preliminare della votazione (32). Ma non è detto che debba esser questo, quasi per logica necessità, il suo inquadramento. Senza dubbio la dichiarazione di voto nulla ha a che fare con la fase della discussione. Il suo scopo non è quello di contribuire all'esame della proposta in questione, né quello di generare persuasione nell'uditorio, bensì quello, che presuppone esaurito ogni esame e formata ogni persuasione, di rendere pubblica e di conservare attestata negli atti dell'assemblea la posizione assunta dal deputato ed i motivi che l'hanno determinata e che possono differenziarla da analoghe posizioni di altri deputati e di altri gruppi politici. Le dichiarazioni di voto non possono perciò venire compiute che dopo la chiusura della discussione, della quale non rappresentano punto un supplemento dialettico. Tuttavia, proprio perché esse non tendono ad influire dialetticamente

(32) Che le dichiarazioni di voto ineriscano alla votazione è stato più volte sostenuto anche dalla Presidenza della Camera, pur se non risulta sempre chiaro se con ciò si è inteso escludere soltanto la loro appartenenza alla discussione o si è inteso addirittura includerle nella fase costitutiva della votazione stessa. La tesi è stata affermata comunque per contestare la legittimità di interruzioni della seduta nel corso delle dichiarazioni di voto, e fu affacciata per la prima volta dall'on. Leone il 16 marzo 1949 e ribadita il 10 ottobre 1951 e il 18 gennaio 1953 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sed. pom. del 16 marzo 1949, pagg. 7049-51, sed. pom. del 10 ottobre 1951, pagg. 31262-3, e sed. del 18 gennaio 1953, pagg. 45726-8; si noti che nella citata seduta del 16 marzo 1949 il Presidente Gronchi non ritenne di aderire alla tesi Leone: in questo stesso senso v. pure la seduta del 23 novembre 1949, *Atti*, cit., pag. 13754).

sulla formazione della volontà dell'assemblea, non può di principio escludersi un sistema nel quale le dichiarazioni di voto assumano forma scritta anziché orale, o siano ammesse anche dopo avvenuta la votazione (33). Casi di dichiarazioni di voto rese per lettera o per telegramma prima della votazione o rese oralmente o per iscritto dopo di questa si riscontrano, infatti, nella stessa prassi della Camera (e del Senato) vigente prima della introduzione nel Regolamento del citato art. 83 (34). E ancora oggi – benché in via eccezionale e benché non si tratti propriamente di dichiarazioni di voto – coloro che furono assenti alla votazione sono talvolta ammessi a parlare sul processo verbale nella seduta successiva, per dichiarare quale sarebbe stato il loro voto se fossero stati presenti.

Il Regolamento non prescrive rigidamente la durata della dichiarazione di voto. La relazione Bonghi, che accompagnò le riforme del 1887 in cui si proponeva quello che è l'attuale testo dell'art. 83, lasciò intenzionalmente vaga la portata delle « dichiarazioni di voto », fidando che l'esperienza avrebbe provveduto a precisare « quel tanto d'indeterminato che è pure in tali espressioni ». Successivamente, diverse proposte furono presentate per stabilire delle esplicite restrizioni, ma nessuna di tali proposte ebbe un seguito. Né si volle accogliere la proposta, presentata dalla Giunta del Regolamento nel 1949, di limitare a dieci minuti il tempo consentito per ciascuna dichiarazione, in conformità delle consuetudini ormai invalse (35). Ma il Regolamento, sebbene non determini la durata della dichiarazione di voto, nessun dubbio lascia sull'esigenza che essa venga limitata nel tempo, come si evince non soltanto dalla caratterizzazione di spiegazione « pura e succinta » che ne dà lo stesso

(33) J. D'AMMAN, *op. cit.*, pagg. 240-3, distingue – ricordando i paesi nei quali ciascuna forma è in uso – tre modi di compiere la dichiarazione individuale di voto, e cioè: a) voto dichiarato (« *motivé* ») oralmente; b) voto dichiarato per iscritto agli uffici dell'assemblea (e pubblicato, ove richiesto, nei resoconti); c) voto dichiarato per iscritto nel processo verbale.

(34) L'uso è ricordato da M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 303-4, e deplorato da U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pagg. 243-3, e da V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano 1910, pagg. 85-9, per i quali dichiarazioni posteriori al voto non dovrebbero a nessun titolo venir consentite. Si noti, peraltro, che i rilievi formulati da questi autori sono validi solo nei confronti delle dichiarazioni di coloro che, non avendo partecipato alla votazione, intendono spiegare quale « sarebbe stato » il loro voto e, in parte, nei confronti delle dichiarazioni di voto tardive vere e proprie rese oralmente in seduta pubblica, ma non anche nei confronti del sistema delle dichiarazioni di voto consegnate per iscritto dopo la votazione, agli uffici o ai redattori del processo verbale (v. nota precedente).

(35) Su ciò V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pagg. 143-5. Cfr. anche R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pagg. 162, nota 4, e 191, nota 1.

art. 83 ma anche dai « limiti » di cui parla e che sottolinea il precedente art. 72. Nessun dubbio cioè sussiste che, a differenza degli interventi che sono propri della fase della discussione, le dichiarazioni di voto, sotto il profilo della durata oltre che sotto il profilo della loro aderenza all'argomento, sono soggette ai discrezionali poteri di moderazione che competono al Presidente sulla base dell'art. 10 Reg.

Le dichiarazioni di voto incontrano limiti anche più radicali, in quanto possono venire interdette ove ricorrano determinate condizioni. Si può distinguere qui a seconda che in un particolare procedimento di votazione sia vietata ogni e qualsiasi dichiarazione di voto o siano preclusi soltanto singoli atti dichiarativi. L'intero momento delle dichiarazioni di voto è escluso, per prassi seppure non pacifica, nelle ipotesi di votazioni per scrutinio segreto (salvo quanto disposto – si ponga mente – dagli artt. 85 e 107-ter Reg.) e nel caso di votazioni su questioni per le quali il Regolamento prevede discussioni limitate. Il dubbio se le dichiarazioni di voto siano compatibili con forme di votazione non palesi è di data tutt'altro che recente, essendo affiorato quando ancora l'istituto delle dichiarazioni di voto non era stato codificato (36). Nel periodo repubblicano, la tesi della incompatibilità fu sostenuta per la prima volta dagli onorevoli Lucifero e Gronchi nella seduta del 2 maggio 1947 all'Assemblea costituente, ai quali si oppose l'onorevole Vittorio Emanuele Orlando (37). Nondimeno, dichiarazioni di voto in sede di scrutinio segreto furono consentite in quella e in successive occasioni. Furono escluse però dal Presidente Terracini nella seduta del 3 luglio 1947, ma le perplessità non scomparvero (38). Fu nella seduta del 2 gennaio 1953, durante la discussione del disegno di legge modificativo delle norme per la elezione della Camera dei Deputati, che, dopo una ampia discussione incidentale, l'assemblea decise con un voto il problema, riconoscendo « la inammissibilità delle dichiarazioni di voto in sede di votazioni a scrutinio segreto » (39).

Una pronuncia assembleare non ha, viceversa, mai confortato il principio della esclusione delle dichiarazioni di voto nel corso delle discussioni limitate. Tale principio è stato, però, più volte enunciato ed attuato, facendosi osservare dalla Presidenza che lo svolgimento di dichia-

(36) Cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 304.

(37) *Atti dell'Assemblea Costituente*, sed. del 2 maggio 1947, pagg. 3465-6.

(38) *Atti dell'Assemblea Costituente*, sed. del 3 luglio 1947, pagg. 5399-5400.

(39) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sed. del 2 gennaio 1953, pagg. 44722-755.

razioni di voto frustrerebbe lo scopo della limitazione del dibattito e violerebbe lo spirito del Regolamento (40).

In questi casi l'esclusione dipende dalla forma della votazione o dal carattere di rapidità del procedimento, epperò ha valore assoluto ed opera nei confronti di tutti i soggetti. Esclusioni relative, ove non tutte ma solo alcune dichiarazioni di voto restano vietate, possono invece venire determinate dalla applicazione dell'art. 72 Reg., che nel prescrivere che nessuno può parlare più di una volta nella stessa discussione, fa salvo, fra l'altro, il caso delle dichiarazioni di voto: ma - aggiunge - purché l'intervento verta su particolari argomenti non trattati dall'oratore nella discussione generale.

3. - Alla fase preliminare segue la fase costitutiva del procedimento. Formalmente la sequenza è segnata dall'atto con il quale il Presidente « indice » la votazione - atto da distinguere da quello, che di solito apre la fase preliminare, con cui il Presidente avverte che alla votazione si deve « passare » (41). Dal punto di vista sostanziale, la fase costitutiva è integrata dall'atto collegiale e dagli atti individuali attraverso i quali si estrinseca il potere decisionale dell'organo.

Di atti collegiali può essercene più di uno in un medesimo procedimento di votazione. I motivi di tale possibile pluralità sono diversi, ma tutti connessi al mancato conseguimento dell'effetto decisivo tipico della votazione, ciò che appunto determina la necessità di ripetere l'atto che a quell'effetto è funzionalmente ordinato. Nelle votazioni deliberative l'effetto è quello della decisione dell'alternativa fra l'approvazione e la reiezione (e non - si badi - fra l'approvazione e la non approvazione) della proposta esaminata, e pertanto in tutti i casi nei quali il risultato non coincide con una di queste due soluzioni, la votazione va reiterata. Ciò si verifica nel caso della incertezza dell'esito della votazione per alzata e seduta, che può essere rifatta (su richiesta avanzata prima della proclamazione, o anche - è da ritenere - d'ufficio) nella stessa forma anche più di una volta, e nella forma della divisione ove i dubbi permangano (art. 99 Reg.); nel caso della mancanza del numero legale; nel caso di riscontrata irregolarità, salvo il discrezionale potere di ap-

(40) Cfr., per es., *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sedute del 7 luglio 1948, pagg. 950-1, 8 luglio 1948, pagg. 987-8, 15 novembre 1951, pagg. 33138, e (pom.) del 9 dicembre 1952, pagg. 43428-9.

(41) Distinzione di rilievo sottolineata dal Presidente Vicepresidente Cinciari Rodano nella prolungata seduta del 17 ottobre 1967 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, IV legisl., sed. pom. del 17 ottobre 1967, pag. 38901).

prezzamento del Presidente (art. 103, ultimo comma, Reg.). Mai invece il risultato tipico della votazione viene meno (nei procedimenti deliberativi; sì in quelli elettivi) per mancanza della maggioranza di approvazione richiesta: ove tale maggioranza non si formi, la proposta risulta automaticamente respinta ed il procedimento si conclude con la conforme proclamazione.

In ogni ipotesi, l'atto collegiale è costituito dal concorso degli atti individuali di voto. In alcuni casi gli atti individuali si estrinsecano simultaneamente: così nelle forme dell'alzata e seduta e della divisione. Altre volte essi si succedono, uno dopo l'altro, nel tempo, per modo che l'atto collegiale ha un suo svolgimento, come accade per l'appello nominale e per lo scrutinio segreto (nonché per la votazione a mezzo di schede). Tale svolgimento può anche essere ordinato secondo un criterio di precedenza. L'appello nominale ha inizio infatti col voto del deputato il cui nome è stato estratto a sorte, prosegue fino all'ultimo nome dell'alfabeto e riprende poi con la prima lettera del medesimo fino al nome del primo votante (art. 97, commi primo e secondo, Reg.). Questo ordine di successione tuttavia non trasforma l'atto collegiale in un procedimento (42).

Esamineremo ora l'atto collegiale e gli atti individuali che lo integrano, nei loro elementi costitutivi, quali l'oggetto, la forma e i soggetti.

A) L'oggetto della votazione è comune a tutti gli atti individuali, nonché a questi e all'atto collegiale: esso, nelle votazioni deliberative, è costituito dalla specifica proposta in esame che può essere un intero progetto di legge (nelle votazioni finali), un articolo particolare di questo, un emendamento, un subemendamento, una mozione, un parere, una proposta di interpretazione del Regolamento, ecc. ecc.: il contenuto della proposta — come si è detto — può essere il più vario. Una distinzione può farsi fra proposte « di merito » e proposte « incidentali » (c.d. « mozioni d'ordine » nella terminologia corrente). Queste ultime possono suddividersi in proposte incidentali di sostanza (in quanto, indirettamente, incidono sulla possibilità di approvare o meno la proposta di merito: pregiudiziale e sospensiva) e di forma (richiamo al Regolamento, per la priorità delle votazioni, ecc.) (43). Fra le conseguenze più importanti della classificazione è che le proposte incidentali non debbono essere iscritte all'ordine del giorno, hanno la prece-

(42) Cfr. P. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 193.

(43) Sulla distinzione v. cenni in V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 136.

denza, nella discussione e nella votazione, sulla proposta di merito in esame e, in linea generale, per esse è ammessa solo una discussione limitata (cfr. artt. 69 e 79 Reg.).

In ogni caso, l'oggetto della votazione è una realtà discorsiva, un testo, una proposizione. La natura di queste proposizioni varia largamente da caso a caso. Normalmente esse hanno carattere imperativo o precettivo (come in genere nei progetti di legge). Altre volte hanno carattere costitutivo (per es. nel caso di una mozione di sfiducia o di fiducia; nel caso dei giudizi di convalida di elezioni; nel caso di norme abrogative esplicite, che non comandano bensì determinano l'abrogazione). Ma talvolta possono avere anche tenore dichiarativo (in tutti i documenti nei quali il collegio « constata », « rileva », « considera », « esprime », ecc.). Caratteristica è poi la struttura della proposizione emendativa: essa include in sé altre entità linguistiche (espressioni, parti di espressioni, parole, segni di interpunzione, ecc.) che sottopone alle tipiche manipolazioni della soppressione, sostituzione e dell'aggiunzione; è inoltre prescrittiva e non costitutiva (non dice, per es., « le tali parole sono soppresse » bensì prescrive di « sopprimere le tali parole »).

È stato affermato esser norma costante — con la sola eccezione, presso di noi, della proposta di rigetto della domanda di autorizzazione a procedere — che alla votazione delle assemblee debbano sempre sottoporsi proposizioni in forma positiva e mai in forma negativa (44). Ma la regola è quanto meno mal formulata, dal momento che proposte sostanzialmente o formalmente negative possono, e talvolta debbono, esser messe ai voti, anche al di là della ipotesi delle autorizzazioni a procedere (basti pensare che le leggi sono piene di formule negative e che negativa è la mozione di sfiducia) (45). Ciò cui in realtà occorre guardare è lo *status quo* e la norma che regola gli effetti della approvazione della specifica proposta in esame. In linea di massima, e salvo speciali norme o convenzioni, date due proposizioni contrarie (come, ad es., « La Camera concede... » e « la Camera non concede... ») di esse va posta ai voti quella che, approvata, modifica lo *status quo*, ossia determina una situazione giuridica diversa rispetto a quella che sussisterebbe nel caso di inazione del collegio, o comunque di non approvazione della pro-

(44) Così M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 270 e 545; analogamente U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pagg. 56-9.

(45) Si noti, fra l'altro, che manca del tutto un rigoroso criterio per distinguere le proposizioni « affermative » da quelle « negative », non essendo, ovviamente, condizione né necessaria né sufficiente del carattere negativo di una proposta la presenza in essa di una formale parola di negazione (come il « non »). La difficoltà della distinzione è molto più grave di quanto si possa supporre (v. A. J. AYER, *La negazione*, ora in *Saggi filosofici* dello stesso A., Padova 1967).

posta stessa; se, infatti, si mettesse ai voti la proposizione conforme allo *status quo*, la sua reiezione darebbe luogo ad un duplice inconveniente: anzitutto resterebbe indeterminato in che senso, respingendo il testo diretto a conservare la situazione giuridica esistente, il collegio intende modificarla (ammienocché essa, con lo specifico atto di cui si tratta, non possa essere mutata che in un solo modo); in secondo luogo, in qualunque senso questa mutazione debba avvenire, questa, in caso di parità di voti, si determinerebbe senza esser voluta da una maggioranza.

È da notare, peraltro, che anche quando il collegio si trova dinanzi a più possibili soluzioni e l'adozione di una di queste implica l'adozione di un'altra, non viene meno il principio, normalmente attuato nei procedimenti deliberativi, a differenza dei procedimenti elettivi (46), della unicità dell'oggetto rispetto a tutti gli atti individuali di voto, e quindi rispetto anche all'atto collegiale. E ciò nel duplice senso che: *a*) le eventuali proposte votate per implicito non costituiscono oggetto diretto della votazione, e *b*) ogni votante si trova di fronte alla stessa alternativa di votare *pro* o *contra* lo stesso oggetto diretto e quindi *pro* o *contra* gli eventuali oggetti indiretti.

« Oggetti indiretti » del voto sono tutte le proposizioni che con la proposta oggetto diretto del voto sono in un rapporto di interdipendenza tale che l'approvazione o il rigetto della proposta implica un voto su di esse. È questo il caso della « votazione implicita » (da distinguere nettamente dalla « votazione tacita », di cui nel § 2 e oltre *sub B*). Data una proposta oggetto diretto del voto, tutte le proposte concorrenti connesse con quella possono dividersi in tre categorie, e precisamente possono essere « incompatibili » con la proposta oggetto, esserne « implicate » ovvero « implicarla ». Se la proposta che è oggetto diretto del voto è approvata risultano senz'altro respinte e precluse le eventuali proposte incompatibili; per contro, con la proposta oggetto sono approvate, e in essa assorbite, le proposte implicate; nessuna influenza esercita invece l'approvazione della proposta oggetto sulle proposte che la implicano (salvo che esse non possono essere emendate in sensi che contrastino col contenuto del testo approvato). Dubbi possono sorgere nel caso di reiezione della proposta oggetto. Sulle proposte incompatibili, di regola, non si ripercuote l'effetto della votazione, ammenocché l'assemblea non si trovi di fronte alla sola alternativa della

(46) Non sono da escludere nei procedimenti deliberativi tecniche di votazione analoghe a quelle elettive: J. BENTHAM, per es. suggeriva che gli emendamenti aggiuntivi concorrenti fossero messi ai voti tutti insieme « *after the elective manner* » (*op. cit.*, cap. XII, pag. 365).

proposta oggetto e di un'altra con essa incompatibile, nel qual caso di solito il Presidente avverte preliminarmente che in seguito alla eventuale reiezione della prima si intenderà accolta la seconda (47). Per quanto riguarda le proposizioni che implichino (o in qualche modo contengano) la proposta oggetto respinta, in mancanza di speciali avvertimenti del Presidente dovrebbero considerarsi respinte anch'esse, poiché la proposta implicata dalle altre costituisce il loro presupposto. La reiezione non tocca invece le proposte implicate dalla proposta che è oggetto diretto del voto.

Sul contenuto della proposizione che è oggetto diretto della votazione, e in generale sulle proposte presentate, in quanto possibili oggetti diretti o indiretti di voto, si esplica un ampio potere di controllo del Presidente, il quale può rifiutarsi di accettare e di mettere in votazione, interpellando l'assemblea solo ove lo creda opportuno, sia testi redatti in forma sconveniente o relativi ad argomenti estranei alla questione discussa (*ex art. 90 Reg.*), sia – per estensione analogica del disposto dell'art. 84, terzo comma, Reg. (48) – proposizioni precluse da precedenti votazioni o assorbite da proposizioni già approvate, sia infine – come in più casi si è verificato (49) – proposizioni emendative superflue o comportanti mutazioni formali irrilevanti nel testo base. L'esercizio di tali facoltà può presupporre il potere del Presidente di interpretare, ai fini della dichiarazione di ammissibilità al voto del documento proposto, lo stesso significato politico di questo, quale è desumibile dal suo tenore e dallo svolgimento dell'intero dibattito (50).

B) Quanto alla forma della votazione, occorre distinguere a seconda che tale elemento sia riferito all'atto collegiale o all'atto individuale del voto.

La forma dell'atto collegiale (alzata e seduta, appello nominale, divisione, ecc.) viene di solito designata col nome di « sistema » di voto. La forma che assume l'atto individuale nell'ambito di un sistema (l'alzarsi o il rimanere seduto, il rispondere « sì » o « no », lo spostarsi a destra o a sinistra dell'Aula) rappresenta una particolare articolazione del sistema stesso.

(47) Cfr., per es., *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sed. pom. del 18 luglio 1952, pag. 40324, e IV legisl., sed. pom. del 19 ottobre 1966, pagine 27204-5.

(48) R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 161.

(49) Cfr., ad es., *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legisl., sedute del 7 gennaio 1953, pagg. 44919-20, e 10 gennaio 1953, pagg. 45108-9.

(50) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, III legisl., sed. del 19 gennaio 1962, pagg. 27436-7.

Le possibili forme dell'atto collegiale, o sistemi di votazione, sono, per l'ordinamento delle nostre assemblee legislative, l'alzata e seduta, la divisione, l'appello nominale, lo scrutinio segreto e (per le sole votazioni elettive) il sistema delle schede. Benché non previste nei regolamenti, qualche menzione meritano tuttavia anche le votazioni per acclamazione, alle quali si è fatto luogo in qualche straordinaria circostanza, e le cosiddette votazioni tacite, che sono invece largamente usate nella pratica. Del tutto inusitate presso di noi sono le votazioni meccaniche e le votazioni per bollettini (51). Le forme di votazione sono state variamente classificate. Le classificazioni più importanti sono quelle che dividono le votazioni in palesi e segrete, e in sommarie e distinte. Segrete sono le forme che non consentono di sapere se il votante abbia dato voto favorevole o contrario. Segrete pertanto sono le forme dello scrutinio segreto e del voto per schede; palesi sono le altre. Sommarie si dicono invece le votazioni per le quali non è necessario procedere alla conta dei voti favorevoli e dei voti contrari per determinare il risultato della votazione, bastando una valutazione complessiva della numerosità delle due classi di voti. Sono sommarie quindi le forme della acclamazione, della votazione tacita, dell'alzata e seduta e della divisione; distinte sono le forme dello scrutinio segreto, dell'appello nominale e del voto per schede. Ciò, peraltro, non esclude che, in situazioni di dubbio (segnatamente nel caso della votazione per divisione, che non ammette una riprova in forma distinta), i Segretari procedano all'esatto computo dei favorevoli e dei contrari: ma anche in tal caso il Presidente non è tenuto a comunicare all'assemblea altro che il risultato dell'avvenuta approvazione o reiezione della proposta votata, senza alcuna specificazione del numero dei voti contati (52). L'importanza delle due classificazioni risiede nel fatto che l'ordinamento, come si è visto, stabilisce una preferenza per la forma segreta sulle palesi, a garanzia della libertà del votante, e per le forme distinte sulle sommarie, a garanzia della certezza del voto.

(51) U. GALEOTTI (*Principi*, cit., pagg. 170-1) dà notizia di diversi sistemi meccanici di votazione presentati nel secolo scorso alla Camera, nessuno dei quali, per altro, ebbe neppure l'onore della prova.

Il voto per bollettini è usato in Francia, e consiste nel deporre nell'urna una scheda bianca, forma di voto favorevole, o una scheda blu, forma di voto contrario. Si tratta di un sistema di voto palese; è consentito anche il voto per procura degli assenti. V. per questo, e per un panorama dei sistemi di votazione in uso presso un gran numero di assemblee politiche, E. BLAMONT, *Essai comparatif sur les modes de votation en usage dans les principaux parlements*, in « *Revue du droit public et de la science politique* », 1950, LXVI, 3, pagg. 820-32.

(52) Cfr. R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 187.

Al voto per acclamazione le Camere italiane hanno proceduto rarissimamente, e mai comunque nelle legislature repubblicane (53). Tale voto è invece ordinario nelle Camere inglesi, e si attua con la risposta ad alta voce e simultanea data dai favorevoli e successivamente dai contrari alla questione posta dallo *Speaker*, il quale giudica secondo la intensità del clamore. Frequente è presso le nostre assemblee, come accennato, il cosiddetto voto tacito. Il Presidente annuncia la proposta e subito avverte che, non facendosi obiezioni, essa resterà approvata (« così resterà stabilito »). In alcuni casi può anche mancare questa avvertenza, in quanto dal silenzio dell'assemblea lo stesso Regolamento o gli usi parlamentari presumono l'approvazione della proposta: così è, per esempio; per la concessione dei congedi (art. 52, secondo comma, Reg.) e per la formazione dell'ordine del giorno. Trattasi, comunque, di una forma di votazione che ha caratteristiche così peculiari che può dubitarsi costituisca un vero e proprio sistema di voto: piuttosto che un voto sembra un modo di decidere senza votare. Tali caratteristiche, cui in parte si è già accennato, sono così riassumibili: *a)* la forma tacita non è prevista nella elencazione dell'art. 93 Reg.; *b)* essa è l'unica forma che possa essere scelta dall'assemblea; *c)* la forma tacita, ove attuata, determina una contrazione dell'ordinario procedimento di votazione — donde la sua estrema rapidità — in quanto l'atto col quale l'assemblea sceglie la forma del voto coincide con l'atto col quale essa vota la proposta; d'altra parte manca una formale proclamazione dell'esito del voto, il quale risulta solo dal compimento del successivo atto del Presidente, e dalle notazioni del processo verbale; *d)* la forma che può assumere ciascun atto (comportamento) individuale è soltanto una, si concreta nel silenzio, e corrisponde al voto favorevole: non esiste anche una forma adottabile dai contrari (i quali possono soltanto rifiutare la forma tacita, ma nell'ambito di questa non possono respingere la proposta); *e)* la forma tacita, perciò, ove attuata, comporta sempre e soltanto l'approvazione della proposta; *f)* tale approvazione viene data necessariamente all'unanimità.

Più semplice è l'analisi delle altre forme o sistemi. Nella forma dell'alzata e seduta — che in pratica è sostituita dalla più comoda e più rapida forma dell'alzata di mano — i favorevoli si alzano in piedi

(53) Per es., per acclamazione la Camera dei deputati elesse il suo primo Presidente, Gioberti, il 16 maggio 1848 e il 27 gennaio 1871 votò l'ordine del giorno che dichiarava Firenze benemerita della Patria (M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 283).

mentre i contrari restano seduti. Quando la forma dell'alzata e seduta è usata come riprova, in piedi si levano i contrari e seduti restano i favorevoli, secondo l'invito e la specificazione che fa il Presidente.

Nella forma della divisione, i favorevoli si dispongono tutti da una parte dell'emiciclo (a destra o a sinistra) e dalla parte opposta passano i contrari. Da quale parte debbano mettersi gli uni e da quale parte gli altri è il Presidente, come s'è detto, ad indicarlo. Il voto per divisione — già sappiamo — è previsto dal Regolamento sia come forma autonoma cui si fa luogo per richiesta di dieci deputati, sia come forma di verifica di un precedente voto dato per alzata e seduta. In pratica, tuttavia, è soltanto a scopo di verifica che questa forma viene adottata.

Il voto per appello nominale si dà dichiarando ad alta voce « sì » o « no ». Come già osservato, i singoli atti individuali si succedono secondo la chiama compiuta per ordine alfabetico a cominciare dal deputato il cui nome è stato estratto a sorte. È consuetudine ripetere, nello stesso ordine, la chiama per dar modo di votare ai deputati momentaneamente assenti al primo appello.

Per lo scrutinio segreto vengono apparecchiate due urne, una nera ed una bianca, e due palline, una nera e una bianca, vengono consegnate a ciascun deputato che si presenti a votare. La forma del voto favorevole consiste nell'introdurre le palline ognuna nell'urna del corrispondente colore; la forma del voto contrario consiste invece nell'introdurre la pallina bianca nell'urna nera e la pallina nera nell'urna bianca. I voti contenuti in una urna rappresentano così la riprova dei voti contenuti nell'altra: una divergenza di risultati fra le due urne dà luogo ad una di quelle ipotesi di irregolarità che l'art. 103 Reg. prevede come causa di un possibile annullamento della votazione.

Del voto per schede si dirà brevemente nel paragrafo dedicato alle votazioni elettive. Ora preme sottolineare l'incidenza che la forma ha sulla natura della votazione. Il principio che infatti non tanto disciplina quanto definisce nel suo concetto la votazione è quello della « tipicità della forma », dettato da evidenti esigenze di certezza. La funzione del voto è decisoria, e decisione e certezza sono fatti intimamente legati. Di qui la necessità che gli atti che concorrono alla decisione abbiano un significato assolutamente certo, e perciò lo rivelino attraverso forme ben determinate. Non sarebbe riconoscibile come votazione un insieme di atti per mezzo dei quali ciascun soggetto dichiarasse liberamente, in forma personale, il proprio atteggiamento favorevole o contrario alla proposta in questione. La caratteristica del voto è di possedere una forma tipica, cioè non scelta estemporaneamente dal votante, ma precosti-

tuita col suo significato alla votazione stessa. Questo implica che: *a*) in ogni ordinamento, esiste codificata o consuetudinariamente stabilita, una classe (*numerus clausus*) di sistemi di votazione, che rappresentano le possibili forme dell'atto collegiale (appello nominale, alzata e seduta, ecc.); *b*) nell'ambito di ciascuna di tali forme dell'atto collegiale, sono predeterminate e note in anticipo le forme (il cui insieme è perciò ancora una volta un *numerus clausus*) nelle quali possono presentarsi gli atti individuali di voto; *c*) è predeterminato e noto in anticipo il significato, epperò l'effetto giuridico, di ciascuna di queste possibili forme individuali: l'interpretazione preesiste all'atto, ed il Presidente, per espresse disposizioni del Regolamento, deve renderla chiara prima della votazione. Il Presidente, infatti, indica, per il voto di divisione, da qual parte debbono mettersi i favorevoli e da qual parte i contrari (art. 96), per l'appello nominale indica il significato del « sì » o del « no » (art. 97), e avverte quale sia il significato del voto per lo scrutinio segreto (art. 98). La forma legale è quindi pregnante, indicativa dallo stesso contenuto dell'atto.

Tutto ciò non è senza conseguenze sulla stessa definizione della votazione. Si è detto all'inizio che, approssimativamente, la votazione può venir definita come la manifestazione della volontà dell'assemblea o del collegio. Definizione questa di cui appare adesso manifesto il carattere provvisorio e metaforico. Manifestazione vera e propria di volontà non può infatti considerarsi — o, almeno, non può considerarsi senza chiarimenti e precisazioni — né l'atto collegiale né l'atto individuale di voto, essendo la votazione, come si è visto, un istituto fondato su presunzioni e finzioni e fortemente formalizzato.

Propriamente non è manifestazione della volontà assembleare l'atto collegiale. Non lo è anzitutto, come è ovvio, sotto il profilo psicologico, dal momento che l'assemblea e il collegio, soggetti dell'atto, sono delle entità meramente legali, che non coincidono neppure con l'insieme delle persone dei votanti. Segue che, anche sul piano giuridico, di « volontà » deve parlarsi in un senso evidentemente non naturalistico (mentre in senso naturalistico può in molti casi parlarsi della volontà del soggetto in diritto privato). Inoltre, fuorviante è il concetto di « manifestazione » che presuppone, appunto, una preesistente volontà che attraverso l'atto verrebbe rivelata ed esternata. È chiaro viceversa che, dal punto di vista giuridico, la votazione è una tecnica non di espressione ma di formazione della volontà collegiale: l'esistenza di questa volontà non è un *prius* ma un *posterius* rispetto all'atto, non il suo presupposto bensì l'effetto che consegue al suo regolare compimento.

Neppure manifestazione della volontà (o, come alcuni suggeriscono, del « desiderio » (54)) del singolo è l'atto individuale di voto. Ciò deriva dalla sottolineata tipicità della forma dell'atto, che comporta la pre-costituzione legale del suo significato volitivo, epperò ancora una volta una specie di finzione. L'atto individuale di voto, almeno nelle assemblee politiche, è da ricondurre nell'ambito di quella figura che la dottrina ha denominato « dichiarazione tipica »: si tratta cioè di un comportamento che, con presunzione assoluta, è per la sua forma assunto nell'ordinamento a significare in ogni caso una predeterminata volizione (55). Il « sì » o la presenza di una pallina bianca in un'urna bianca, il « no » o la presenza di una pallina bianca in un'urna nera, ecc., sono comunque interpretati (e il Presidente, s'è visto, lo avverte in anticipo) come, rispettivamente, voto favorevole e voto contrario alla proposta oggetto, senza che sia possibile e senza che rilevi l'accertamento della effettiva volontà del votante (56), la quale potrebbe persino trovarsi in condizioni di istituzionale contrasto col significato giuridico dell'atto, come accade — e ne riparleremo — nel caso delle dichiarate astensioni nei sistemi in cui esse acquistano il valore di voti contrari. Senza dubbio, di solito il sistema predispone la forma del voto in maniera che essa corrisponda per quanto possibile ai modi naturali o usuali di manifestazione della volontà; e, in pratica e nella maggioranza dei casi, il votante usa la forma adeguata a produrre il risultato cui egli mira. Ma da un punto di vista giuridico, la sua reale intenzione di voto non determina alcun effetto, effetti producendosi esclusivamente sulla base della forma usata, e secondo il criterio preordinato dall'ordinamento. Il votante non viene interpretato nella sua volontà, bensì soltanto osservato nella forma del suo atto, epperò non si parla di interpretazione ma di scrutinio del voto. L'atto di voto — sembra doversi concludere — non è considerato dall'ordinamento come « manifestazione della volontà individuale », visto che da tale concreta volontà l'ordinamento stesso prescinde nella produzione degli effetti giuridici.

C) Per quanto riguarda i soggetti, a parte l'atto collegiale di cui soggetto è ovviamente il collegio stesso, problemi possono sorgere per la determinazione dei soggetti individuali della votazione. Nel senso

(54) Così M. BRACCI, *La proposta in diritto amministrativo - Dell'atto complesso in diritto amministrativo*, Firenze 1961 (rist.), pagg. 113-7 e *passim*.

(55) F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli 1954, pagg. 125-6.

(56) Così, non può esistere una teoria dell'errore dell'atto di voto, non avendo l'errore individuale alcuna rilevanza. Cfr. U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pag. 236. Diversamente per l'errore collettivo (oltre, § 4).

più stretto, soggetti della votazione sono soltanto coloro che votano a favore o contro, nelle forme or ora esaminate, la proposta oggetto. Ma in un senso più ampio, soggetti della votazione, come è stato dimostrato (57), sono anche gli astenuti e persino gli assenti, in quanto il loro atteggiamento non è privo di conseguenze pratiche in ordine al risultato della votazione. Assenza ed astensione sono state considerate così tipi di voto negativo. L'assenza intenzionale può avere maggior forza negativa dello stesso voto contrario, in quanto erode il numero legale che il voto contrario viceversa contribuisce a far sussistere (coloro, pertanto, che avversano la proposta, nelle circostanze in cui il loro numero è inferiore a quello dei favorevoli e tuttavia decisivo per il numero legale, possono trovare conveniente, specie in fine di legislatura, assentarsi piuttosto che votare contro). Effetto positivo sul numero legale hanno invece le astensioni, in qualunque modo siano poi computate ai fini della maggioranza, e pertanto esse limitano le conseguenze determinate, intenzionalmente o meno, dall'atteggiamento degli assenti. D'altra parte l'astensione, in quanto è un rifiuto di contribuire alla formazione di una maggioranza favorevole, dalla cui sussistenza o insussistenza dipende l'approvazione o la reiezione della proposta (58), deve in qualche modo considerarsi un atteggiamento negativo nei confronti di questa. Favorevoli, contrari, astenuti ed assenti giocano quindi tutti un ruolo nel meccanismo della votazione, e in questo senso possono venire considerati soggetti di essa.

Trattandosi di schemi dottrinari di comodo non avrebbe molta importanza discutere se debba preferirsi la classificazione più ampia o quella più ristretta dei soggetti della votazione. L'alternativa, viceversa, ha rapporti con l'annosa e non ancora risolta questione dell'ampiezza della classe dei votanti, e precisamente della posizione rispetto ad essi della categoria degli astenuti. L'astensione è un atto che può essere vietato, obbligatorio o facoltativo. Generalmente, nel nostro sistema parlamentare, l'astensione è facoltativa. È obbligatoria — per consuetudine — per il Presidente dell'assemblea (non però per i Presidenti delle commissioni parlamentari) e — per un ovvio principio di correttezza — per

(57) W. JELLINEK, *Forme di votazione negativa*, in « Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti », Padova 1931, vol. II, pagg. 67-71.

(58) Indubbiamente l'astensione è anche un rifiuto di rafforzare il numero dei « no »; ma c'è una differenza, in quanto non è il numero dei contrari, bensì quello dei favorevoli che condiziona, con l'essere o il non essere in maggioranza, l'approvazione o il rigetto (e che « non » ci sia una maggioranza di favorevoli non implica necessariamente che « ci sia » una maggioranza di contrari: per es., in caso di parità; v. oltre, § 4).

quei membri del collegio ai quali la deliberazione si riferisce (per esempio nei giudizi per la messa in stato d'accusa, nelle votazioni relative a provvedimenti disciplinari, ecc.). In taluni casi l'astensione è espressamente vietata (art. 7, ultimo comma, Reg. per i procedimenti d'accusa). In quanto l'astensione è un atto essa ha anche una forma, che può essere esplicita o implicita e varia a seconda del sistema di votazione in occasione della quale viene manifestata. L'astensione può venire espressa anche in una dichiarazione di voto: tuttavia, non appartenendo la dichiarazione di voto alla fase costitutiva bensì a quella preliminare del procedimento, l'astensione così manifestata non viene in alcun modo registrata ai fini dello scrutinio e non suscita alcun problema circa la sua computabilità nel *quorum* di maggioranza. Al di fuori della dichiarazione di voto, l'astensione può trovare diversi modi di espressione (59). Nello scrutinio segreto ci si può astenere non ritirando le palline (forma tacita), oppure consegnando le palline alla Presidenza o dichiarando ad alta voce di volersi astenere (forme espresse). Nell'appello nominale ci si astiene rispondendo « mi astengo » alla chiama (forma espressa). I Regolamenti non parlano specificamente dell'astensione nei casi delle votazioni sommarie. Si è ritenuto, peraltro, che anche in queste circostanze esse sono attuabili. Così nella votazione per alzata e seduta ci si potrebbe astenere rimanendo seduto ad ogni riprova (ma – ed evidentemente – se alla riprova non si procede, l'astenuto conta come contrario). Nel voto per divisione l'astenuto può manifestare il proprio atteggiamento restando presente in Aula – l'uscita dall'Aula è considerata turbativa della votazione (60) – senza però sedersi né a destra né a sinistra dell'emisiciclo. In ogni caso poi l'astensione potrebbe venire dichiarata in forma espressa prima della votazione (ma, nelle votazioni sommarie, non si vede come tale forma espressa, che non si inserisce nella meccanica della votazione, possa valere qualcosa di più di una dichiarazione di voto) (61).

(59) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 300; U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pagg. 200-1; F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pagg. 89-90. In quest'ultimo A. ampia bibliografia sull'argomento dell'astensione in genere.

(60) Così M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pagg. 301-2 e U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pagg. 199-200; non concorda però F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pag. 95, nota 17.

(61) Sulle dichiarazioni preliminari di astensione ci sono in dottrina dei dissensi: v. F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pag. 90, nota 3. La questione va posta in termini diversi, a seconda che si tratti di votazioni distinte (scrutinio segreto, appello nominale) o di votazioni sommarie. Nel primo caso, se si ritiene che i Segretari debbano prendere nota anche della dichiarazione preliminare di astensione, questa è operativa e non serve allora distinguere tra « astensioni nel voto » e « astensioni prima del

Se queste sono le forme che può assumere l'astensione, ci si può chiedere se si tratta di forme di voto, e cioè, in altri termini, se gli astenuti siano o non siano da considerare votanti. La questione è stata largamente dibattuta in regime statutario, e ancora oggi si trovano i sostenitori dell'una o dell'altra soluzione (62). Il rilievo pratico della alternativa dipendeva, prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dal fatto che l'art. 54 dello Statuto stabiliva: « le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti ». È evidente che la maggioranza di approvazione veniva così a variare col variare della estensione del concetto di « voto » e di « votante », per modo che, in effetti, non era punto indifferente che gli astenuti si considerassero o meno inclusi in quel concetto: ritenere votanti gli astenuti equivaleva ad elevare la maggioranza richiesta per la deliberazione, e poteva determinare in certi casi la reiezione della proposta, che seguendo la dottrina contraria avrebbe invece potuto essere approvata. Va ricordato che mentre la consuetudine alla Camera dei deputati era, ed è tuttora, nel senso di considerare non votanti gli astenuti e di non computarne il numero nel parametro della maggioranza, al Senato, per altrettanto costante prassi, le astensioni sono sempre state incluse nelle ca-

voto » producendo esse gli stessi effetti; se viceversa i Segretari sono tenuti a prender nota solo di coloro che dichiarano di astenersi rispondendo alla chiama, allora la distinzione ha senso, ma la dichiarazione preliminare, non essendo quella operativa, perché non registrata e perché non esclude un diverso atteggiamento al momento della chiama, deve dirsi una forma impropria e non effettuale di astensione. Nel caso delle votazioni sommarie la dichiarazione preliminare è sempre impropria e non effettuale e non c'è modo né scopo di annotarla (se prima, per es., di una votazione per divisione un deputato abbia dichiarato di astenersi, al momento del voto egli, seppure non abbia mutato opinione, si terrà in disparte senza spostarsi né a destra né a sinistra: ma è questa forma tacita, e non quella precedente espressa, che opera nel meccanismo della votazione). Naturalmente, la dichiarazione preliminare di astensione resa nelle votazioni sommarie, al pari di qualsiasi altro intervento o atto compiuto in seduta, può rilevare per la determinazione del numero legale di successive votazioni, ove si interpreti in senso largo il disposto dell'art. 100, secondo comma, Reg.

(62) V. per la bibliografia la indicazione contenuta nella nota 59 prec. A titolo esemplificativo si ricorderà che la tesi che non riconosce agli astenuti lo *status* di votanti è stata sostenuta da U. GALEOTTI, *Principi*, cit. pagg. 210-11 e *passim*, G. DE GENNARO, *op. cit.*, pagg. 347-8, V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.*, pagg. 160-1, F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pagg. 95 e 99. *Contra* si suole ricordare V. E. ORLANDO, *Consiglio comunale*, in « Digesto italiano », Torino 1895, VIII, pag. 138. W. JELLINEK, *op. cit.*, classifica l'astensione tra le forme di votazione negativa (benché affermi che con l'astensione non si appoggiano né i favorevoli né i contrari). L. GALATERIA, *Astensione*, cit., pag. 942 e *Id.*, *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano 1959, vol. II, pag. 135 e segg., ritiene, almeno per quanto riguarda le votazioni per schede, che « quando la legge parla di votante è indubitabile che vuol riferirsi a colui che partecipa all'operazione giuridica della votazione, senza prendere in rilievo, per questo particolare aspetto, se la sua manifestazione di volontà sia stata positiva, negativa o neutra ».

tegorie di voto e nel *quorum* richiesto per le deliberazioni (63). Quanto alla dottrina, la tesi, condivisa dai più, che gli astenuti non possono considerarsi votanti si è affermata prevalentemente sulla base della considerazione che gli astenuti dichiarano essi medesimi, in sostanza, di non volere o potere esprimere alcun atteggiamento favorevole o contrario alla proposta in esame: onde un « astenuto votante » costituirebbe una contraddizione in termini. Anche se la tesi in sé può esser valida, c'è tuttavia il sospetto che questo specifico argomento nasconda un circolo vizioso. Astenersi equivale a non votare se si assume in precedenza che « votare » significa soltanto manifestare una volontà favorevole o contraria. Ma è arduo sostenere una così categorica definizione facendo appello alle ordinarie intuizioni, nel cui ambito, come è noto, le parole non hanno confini semantici rigorosi: su questo stesso piano non è implausibile una accezione appena più ampia del termine « voto » (da intendere, per es., come qualsiasi intenzionale atteggiamento nei confronti dell'oggetto della votazione) che ricomprenda anche l'ipotesi dell'astensione. La su citata tesi dell'astensione come tipo di voto negativo non è molto lontana dal senso comune. D'altra parte, non va dimenticato che l'astensione ed il voto sono istituti giuridici, e che la loro definizione e il loro significato, proprio perché si tratta di dichiarazioni tipiche, dipendono dal particolare ordinamento che li disciplina, e varia col variare di questo. Non ha senso pertanto il tentativo di stabilire *a priori* se gli astenuti siano o non siano votanti. Vi sono ordinamenti che attribuiscono alla dichiarazione degli astenuti il valore e l'effetto di un voto contrario (il sistema del nostro Senato ne è solo un esempio) (64), ed è evidente che in tal caso l'astenuto sotto il profilo tecnico-giuridico non può che essere considerato votante (almeno se nell'ordinamento è stabilito che sui « votanti » debba calcolarsi la maggioranza). In definitiva, il problema del rapporto fra voto e astensione, che è un problema di sottili sfumature, è indeterminato al livello del senso comune ed ammette più di una soluzione al livello dommatico. Quando, pertanto, ci si trovi dinanzi a norme che espressamente si riferiscano ai « voti » o ai « votanti » non ci si può contentare, nella interpreta-

(63) Per la Camera, v., oltre gli artt. 100 e 105 Reg., di cui appresso, U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pag. 212 e segg., V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.*, pagg. 161 e 168, F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pag. 90 e segg. Per il Senato v. *Il Regolamento del Senato e i lavori preparatori*, Roma 1949, pag. 323. V. pure F. BEZZI-A. TROISI, *I Conti delle Camere*, in « Il mondo », 26 gennaio 1954, pag. 1.

(64) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 300, ricordavano il caso del Landtag del Württemberg (cui si riferisce, come a caso tipico, anche W. JELLINEK, *op. cit.*, pag. 68).

zione, di argomenti di pura ed astratta logica, ma occorrerà far leva sui dati forniti dal particolare ordinamento positivo di cui si tratta.

Oggi, oltretutto, la questione, nei termini indicati e per quanto riguarda le assemblee parlamentari, appare priva di rilievo. L'art. 64, terzo comma, Cost., infatti, non fa più riferimento ai voti e ai votanti ma stabilisce che « le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide... se non sono adottate a maggioranza dei presenti ». Cionondimeno, il problema della computabilità degli astenuti nella cifra di maggioranza si è ripresentato, in forma diversa, a causa della menzionata prassi della Camera dei deputati, che col disposto costituzionale sembra contrastare nettamente (65). Ove questo, invero, venga interpretato nel senso più immediato, non è dubbio che il numero degli astenuti debba venire sommato a quello dei votanti (e anche a quello degli eventuali indifferenti 66)) per determinare il numero delle presenze, che diviso per due e aumentato di una unità (o di un mezzo) fornisce la cifra di maggioranza in ciascun caso concreto. Ma in questo senso, si è visto, è la regola del Senato, non quella della Camera, che degli astenuti tiene sì conto (artt. 100, primo comma, e 105 Reg.), ma solo per la formazione del numero legale (cfr. art. 100, secondo comma, Reg.). In assemblea la questione fu sollevata per la prima volta dal deputato Roberti nella seduta del 19 luglio 1958, in forma di richiamo al Regolamento. Il Presidente Leone, dopo aver ricordato in che modo l'Assemblea costituente pervenne all'approvazione del citato art. 64, non ritenne di potersi discostare dall'antica prassi della Camera (67).

Come per la interpretazione della prima parte del terzo comma dell'art. 64 Cost., relativa alla determinazione del numero legale, qui si scontrano due diversi metodi ermeneutici. Da un lato, la tesi della computabilità degli astenuti nel *quorum* di maggioranza si fonda sul criterio oggettivo, che prescinde dalla considerazione dei lavori preparatori della norma; a questi invece fundamentalmente si richiama, dal-

(65) V. G. DE GENNARO, *op. cit.*, pag. 352 e segg. V. anche gli oratori di opposizione intervenuti nelle discussioni svoltesi in materia (appresso, nota 67).

(66) F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pagg. 93 e 99.

(67) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, III legisl., sed. del 19 luglio 1958, pagg. 579-591. Il Presidente assicurò tuttavia che della questione avrebbe investito la Giunta del Regolamento, che infatti si è occupata a lungo del problema prendendo anche contatti con gli organi del Senato, ma non è pervenuta ad alcuna deliberazione definitiva. V. R. TOZZI CONDIVI, *Il computo degli astenuti alla Camera dei deputati*, in « Nuova rassegna di legisl., dottr. e giurispr. », 1959, XI, pagg. 10-11. Il richiamo al Regolamento per il computo degli astenuti fu sollevato anche in successive occasioni (v. le sedute del 4 e 6 dicembre 1958, 27 febbraio 1959, 8 aprile 1960, 5 agosto 1960, 10 marzo 1962, 1° febbraio 1963), ma sempre la Camera si è attenuta al principio della esclusione degli astenuti dal *quorum* di maggioranza.

l'altra parte, la tesi conforme alla consuetudine della Camera. Va riconosciuto che la interpretazione oggettiva non si sostiene su argomenti basati sul significato meramente letterale della parola « presenti ». Questo stesso termine ricorre invero contestualmente due volte nel terzo comma dell'art. 64: benché la prima volta sia usato per la determinazione della cifra del numero legale e la seconda per la determinazione della cifra di maggioranza, è difficile negare che il significato della parola sia il medesimo in entrambi i casi, e che pertanto come gli astenuti integrano la categoria dei « presenti » nel primo così pure dovrebbero integrarla nel secondo. Altrettanto difficile inoltre sembra far valere qui l'argomento secondo cui il Costituente non avrebbe inteso innovare sulla consuetudine consolidata, sia perché l'impiego della parola « presenti » in luogo di « votanti » può già di per se ritenersi significativo di un tale intento innovatore, sia, soprattutto, perché le due Camere, alle quali del pari si riferisce l'art. 64, hanno sempre seguito due opposti sistemi, e non può parlarsi pertanto di una prassi del Parlamento che sia stata univocamente recepita nel testo costituzionale.

La tesi che si fonda sull'esame dei lavori preparatori rileva, per contro, che la seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente approvò una formulazione dell'articolo in cui si parlava della « maggioranza dei votanti », e che la discussione che si svolse in proposito non lascia dubbi sul fatto che intendesse escludere dal *quorum* proprio il numero degli astenuti. Fu in sede di coordinamento che, per motivi non documentati, ma che comunque non possono ritenersi che formali, l'espressione « maggioranza dei "votanti" » fu mutata in quella di « maggioranza dei "presenti" », che l'Assemblea ha poi approvato, senza che peraltro nessuno abbia fatto notare la differenza letterale di questa espressione rispetto alle norme che la Costituente stessa applicava. Alla luce, quindi, dei lavori preparatori l'espressione « maggioranza dei presenti » si rivela una formale trascrizione della espressione originaria « maggioranza dei votanti » (68). Si sono anche segnalati gli inconvenienti pratici che, particolarmente per quanto riguarda le votazioni relative ad autorizzazioni a procedere e a verifica di elezioni, possono prodursi nell'ipotesi che gli astenuti vengano computati ai fini della determinazione delle maggioranze (69).

(68) F. COSENTINO, *Il computo della maggioranza*, in « *Politica parlamentare* », 1953, I, pagg. 122-3; *Id.*, *Astensione*, cit., pag. 92, nota 10. V. anche V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 169.

(69) F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pag. 96 e segg.

Importante è, comunque, individuare le conseguenze che discendono dalla inclusione o dalla esclusione degli astenuti dal *quorum*, o parametro base, su cui si calcola la maggioranza. Le possibili posizioni dei soggetti della votazione nel senso più largo sono – abbiano visto sopra – quelle del voto favorevole, del voto contrario, dell'astensione e della assenza. Queste quattro posizioni sono fra di loro distinte, ma a condizione che l'ordinamento assegni ad esse distinti effetti. Quando ciò si verifica, si offre al componente del collegio una quadruplica possibilità di atteggiamenti rilevanti per la meccanica della votazione, e, in ultima analisi, la massima possibile libertà di scelta. Ciò si ha appunto nel caso che gli astenuti vengano computati per la determinazione del numero legale ma non per la determinazione della cifra di maggioranza: se fossero esclusi ai fini del numero legale risulterebbero equiparati agli assenti, se fossero calcolati ai fini della maggioranza risulterebbero equiparati ai votanti in contrario. L'effetto quindi dell'inclusione degli astenuti, insieme ai favorevoli ed ai contrari, nel numero base della cifra di maggioranza è la scomparsa dell'astensione in quanto posizione distinta dal voto contrario, è una riduzione delle possibilità di scelta del soggetto della votazione. Inoltre, con quella inclusione viene elevata la cifra di maggioranza richiesta per l'approvazione, e si incide così sulla fattispecie prevista per la produzione degli effetti del voto.

È antica la controversia circa l'opportunità di consentire le astensioni, rivendicate in nome della libertà del votante o condannate in nome dei doveri di decisione che incombono al parlamentare (70). Il computo degli astenuti nella maggioranza costituisce, in ultima analisi, una scelta in questa alternativa, di grave momento per la concezione dei poteri e dei doveri dei membri delle assemblee politiche, risolvendosi in un modo di vietare l'astensione come tale. Ma va notato che è anche il modo più ambiguo di neutralizzarla, poiché dell'astensione conserva e consente l'aspetto esteriore, che pure ha il suo rilievo. L'astensione diviene nient'altro che una delle due forme che può assumere il voto contrario, il quale potrà darsi dichiarando il « no » o usando la espressione « mi astengo ». Si determina così una doppiezza di significati, uno scarto tra quello che, per il tenore della formula, è il valore politico e quello che, per gli effetti, è il valore giuridico dell'astensione.

(70) V. J. BENTHAM, *op. cit.*, cap. XIV, § 2, pag. 572; U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pag. 198 e segg.; V. MICELI, *Principi*, cit., pag. 81.

4. - La fase integrativa comprende tutte le operazioni che hanno la funzione di definire il risultato dell'atto di votazione, e cioè di determinare in relazione all'oggetto della decisione quale dei tipici effetti alternativi - approvazione o reiezione - del procedimento deliberativo si siano prodotti (o, nelle elezioni, se vi sia un effetto elettivo, e quale questo sia). La fase integrativa include quindi, come suoi atti necessari, lo scrutinio e la proclamazione pubblica dell'esito della votazione. Ma in questa fase, come più volte accennato, possono rientrare anche altri atti, e fra questi segnatamente la verifica del numero legale.

Non sempre, d'altra parte, e non necessariamente le operazioni della fase integrativa sono compiute dopo l'atto collegiale di votazione. Ciò accade nel caso delle votazioni distinte, ma non in quello delle votazioni sommarie. Lo scrutinio segreto e l'appello nominale (nonché la votazione per schede) hanno una durata, e sono esplicitamente chiusi dal Presidente, che subito invita i Segretari a procedere allo scrutinio: si determina così il passaggio formale dalla fase costitutiva alla fase integrativa, nettamente separate fra di loro. Nel caso, invece, delle votazioni per alzata e seduta e per divisione, lo scrutinio è contestuale all'atto collegiale, e soltanto la proclamazione viene effettuata dopo che questo è stato compiuto.

Lo scrutinio rappresenta il *prius* logico e cronologico della proclamazione. All'interno di esso si possono distinguere per genere due diverse attività, delle quali conviene parlare distintamente. Vi sono anzitutto le operazioni materiali di numerazione dei voti, che risolvono una *quaestio facti*, e che sono normalmente condotte dai Segretari di Presidenza, benché sotto il controllo dello stesso Presidente. Ma vi è anche una seconda attività, la quale prelude immediatamente alla proclamazione ed implica la soluzione di una *quaestio juris*, che consiste nel riscontrare se si è formata la maggioranza (ed eventualmente se sussiste il numero legale) che condiziona l'effetto della approvazione. Su tale attività di riscontro, intimamente connessa con la proclamazione, decisiva è la valutazione del Presidente. Diremo « conta » l'attività di accertamento dell'entità numerica dei voti, e « computo » l'attività di accertamento della sussistenza della maggioranza (o del numero legale).

La conta, ovviamente, non avviene sempre allo stesso modo, ma varia col variare della forma adottata per la votazione. Nel voto per alzata e seduta e, più in generale, in tutte le votazioni delle quali il Presidente nella proclamazione non è tenuto a dichiarare l'esito numerico, la conta dei voti è fatta normalmente in modo sommario, anche

senza una esatta rilevazione di quanti sono favorevoli e di quanti sono contrari (lo stesso è per gli astenuti), essendo sufficiente accertare con un certo grado di approssimazione se vi è stata maggioranza, purché sia indubbio un risultato positivo o negativo della votazione. Nelle votazioni c.d. tacite una conta dei voti, all'atto pratico, viene a mancare: c'è la constatazione del silenzio. Solo nelle votazioni per appello nominale e in quelle a scrutinio segreto (nonché nelle votazioni per schede) vi è necessariamente un calcolo esatto dei voti favorevoli e di quelli contrari, come vi è una conta esatta anche per quanto riguarda le astensioni, che i Segretari sono tenuti ad annotare (artt. 100, 104 e 105 Reg.).

Sulle attività materiali di computo dei voti, svolte normalmente dai Segretari, al Presidente spetta, come detto, un generico potere di controllo. Da tale potere discendono anche talune facoltà a lui accordate dal Regolamento nelle ipotesi in cui, per la forma di votazione (nelle votazioni a scrutinio sommario), o per irregolarità nello svolgimento dell'atto collegiale di voto, vi sia incertezza sull'esito numerico della votazione stessa. L'incertezza sull'esito numerico della votazione peralzata e seduta, precludendo al Presidente ogni convincimento su quella che sia la maggioranza, induce a prolungare le operazioni di voto con una o più prove o col voto di divisione, da lui disposte su richiesta, ma, evidentemente, anche per sua iniziativa. Prova, riprova e voto per divisione non possono aver più luogo una volta che il Presidente, non giudicando incerto lo scrutinio, abbia creduto di poter proclamare, e abbia proclamato, l'esito della votazione (art. 99 Reg.).

Il potere di controllo del Presidente, si manifesta anche e soprattutto nel potere accordatogli (art. 103, ultimo comma, Reg.) di annullare la votazione, disponendone una seconda con apprezzamento discrezionale delle circostanze, nel caso in cui l'incertezza del voto sia determinata da irregolarità verificatesi nella fase costitutiva, e segnatamente nelle ipotesi in cui il numero dei voti risulti in qualche urna superiore al numero dei votanti. Nell'urna, infatti, i cui voti siano in numero pari o inferiore a quello dei votanti può ritenersi in generale che non si siano verificate irregolarità di rilievo (il numero dei voti inferiore a quello dei votanti fa presumere altrettante astensioni, regolari se le palline mancanti risultano consegnate alla Presidenza, irregolari in caso diverso). Il problema quindi si pone in particolare per quell'urna il cui numero dei voti sia superiore al numero dei votanti. In tale ipotesi si suole procedere alla c.d. prova di resistenza: si verifica cioè se il risultato della votazione rimane inalterato sottraendo

tanti voti alla somma dei favorevoli (se il risultato appare quello dell'approvazione) o degli altri (se il risultato appare quello della reiezione) quanti sono i voti eccedenti i votanti; la votazione va rifatta se il risultato non resta immutato (71).

Contati, sommariamente o distintamente, i voti favorevoli e quelli contrari, nonché le astensioni o – nel caso delle votazioni per schede – i voti riportati da ciascun candidato, le schede bianche, ecc., si passa alle operazioni di verifica del numero legale e di computo della maggioranza. Che tali operazioni non siano più meri calcoli aritmetici, ma comportino, come accennato, la soluzione di *quaestiones juris* appar chiaro appena si richiamino alla mente i dubbi e i contrasti – di cui si è trattato sopra (§§ 2 e 3) – che a proposito del numero legale e della maggioranza si profilano in dottrina e in pratica. Numero legale e maggioranza sono concetti e categorie giuridiche, per cui non è possibile stabilire la loro sussistenza nel fatto senza aver previamente risolta, sia pure per implicito, una questione di diritto. Ne segue che maggiori sono sull'espletamento di queste operazioni i poteri del Presidente il quale, è da ritenere, mentre non ha uno specifico potere di contestazione dei risultati della conta effettuata dagli scrutatori, ha viceversa un autonomo potere di interpretare le norme relative al numero legale e alla maggioranza e di decidere pertanto nel caso concreto circa la loro verifica o computo.

Il primo punto che invero si tratta di stabilire è quali siano le cifre da assumere, nella particolare votazione in corso, come numero legale e come maggioranza. Il secondo punto è di stabilire se, sulla base dei dati numerici della conta, il numero legale sussiste e la maggioranza è stata raggiunta.

Dal numero legale si è parlato in precedenza, a proposito delle attività della fase preliminare. Vi è tuttavia, qualche differenza da ricordare, o da segnalare, fra la verifica preliminare e la verifica implicita. Anzitutto, la verifica implicita alla Camera si ha sempre, e soltanto, nel caso delle votazioni distinte (appello nominale, scrutinio segreto, votazione per schede). Nella cifra base del numero legale viene ricompreso il numero dei voti favorevoli, dei voti contrari, degli astenuti (*ex artt.* 100, primo comma, 104 e 105 Reg.) e certamente dei firmatari della domanda dell'appello nominale o dello scrutinio segreto, come stabilito dall'art. 95, secondo comma, Reg. Questo articolo prescrive inoltre che siano ritenuti sempre presenti, ancorché, non rispon-

(71) Sulla « prova di resistenza » cfr. U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pag. 238.

dano all'appello (o non si presentino comunque a votare), i richiedenti la verifica del numero legale. Tale norma trova indubbiamente applicazione, come si vide, nell'ipotesi della verifica preliminare. Ma la verifica implicita non ha il suo presupposto in una richiesta: si potrebbe pertanto pensare che il disposto dell'art. 95, per quanto attiene al computo dei firmatari della richiesta di verifica, non possa riguardare i casi di verifica implicita. Può accadere peraltro che, nel procedimento, ad una richiesta di verifica preliminare succeda una domanda di scrutinio segreto o di appello nominale che quella richiesta assorbe, dando luogo ad una votazione in forma distinta: in tale evenienza si ha che la verifica implicita è preceduta da una richiesta di verifica preliminare, onde non è da escludere la consistente possibilità che il citato art. 95, nel ritenere presenti i firmatari della richiesta, si riferisca anche ad ipotesi di verifica implicita. Nella prassi tuttavia, questo punto non è pacifico, come non è chiaro — secondo che già si disse — quale sia l'estensione della categoria dei « deputati presenti alla seduta, che non partecipino ad una votazione » che l'art. 100, secondo comma Reg. vuole computati agli effetti del numero legale (v. sopra, § 2, *sub B*).

La verifica implicita differisce da quella preliminare in quanto, come il nome lascia intendere, essa è assorbita in una altra attività, quella appunto di scrutinio. Ma è da notare che l'assorbimento non è totale. Verifica e scrutinio hanno in comune soltanto le operazioni di mera conta, differendo poi sotto il profilo del computo, perché diversi sono i concetti e diverse le funzioni del numero legale e della maggioranza. Il numero legale è requisito di validità dell'atto di votazione, la maggioranza è la condizione alla quale l'atto produce l'effetto della approvazione. Ne segue che ove manchi il primo, l'atto compiuto è invalido, esso va ripetuto allo stesso titolo (cosicché, ad es., quando si prevedano maggioranze diverse a seconda che si tratti di primo, secondo o terzo scrutinio, se l'atto per il quale è mancato il numero legale rappresentava il primo scrutinio sempre come primo scrutinio va compiuta la sua rinnovazione), e nessuno degli effetti tipici della votazione (approvazione o rigetto, elezione) si produce. Ove, invece, non si raggiunga la maggioranza prescritta, la votazione esiste ed è valida; inoltre (nelle deliberazioni) un risultato pur sempre si determina, vale a dire la reiezione della proposta e la chiusura del procedimento, purché, s'intende, non sussistano cause di invalidità dell'atto: ma, appunto, il mancato raggiungimento della maggioranza non costituisce una di queste cause.

L'esito di un atto di votazione, pertanto, non è individuabile nella semplice alternativa della approvazione o della non-approvazione, verificandosi la non-approvazione tanto nell'ipotesi della mancanza del numero legale quanto in quella del rigetto: non è forse un caso, o è un caso felice, che il Reg. Camera (a differenza di quello del Senato: art. 84) stabilisca che il risultato del voto, quando un risultato vi sia, venga dal Presidente proclamato con le formule « la Camera approva » o « la Camera respinge » (art. 106), che rappresentano esattamente i due effetti tipici della votazione (72). È chiaro, d'altra parte, che la verifica del numero legale costituisce un presupposto del riscontro della maggioranza, atteso che l'una è diretta ad accertare « se » l'atto è valido, e l'altro a stabilire « quale » sia l'effetto dell'atto stesso. Perciò la verifica del numero legale è l'operazione alla quale si procede appena compiuta la conta, e se risulta negativa esclude come superfluo il computo della maggioranza.

Se, viceversa, la verifica del numero legale è positiva, occorre accertare se la somma dei voti favorevoli alla proposta sottoposta al voto dell'assemblea raggiunga la cifra di maggioranza stabilita per l'approvazione nel caso concreto. La maggioranza « normale » è, come si è visto, quella dei « presenti » di cui all'art. 64, terzo comma, Cost., che fa salve diverse disposizioni delle stesse leggi costituzionali. Si è anche visto che, nella prassi della Camera, l'espressione « presenti » è intesa nel senso di « votanti » con esclusione degli astenuti. Altre maggioranze sono determinate sulla base di parametri diversi da quello dei « presenti », e secondo frazioni differenti da quella della metà più uno.

È possibile così una classificazione dei vari tipi di maggioranza adottati nelle assemblee parlamentari (per ragioni di chiarezza e di completezza ci riferiremo anche alle maggioranze previste per i procedimenti elettivi, che verranno richiamate nel § 5). Si ha un primo gruppo di maggioranze calcolate sulla base dei « componenti » l'assemblea (non si distinguerà qui se la determinazione è compiuta sulla base dei componenti « di diritto » o dei componenti « di fatto » (73), problema che può avere rilievo, per es., nel caso della elezione del Presidente della Repubblica, per la partecipazione dei delegati delle Regioni finora costituite). Le frazioni che su tale base determinano la cifra di mag-

(72) Le formule in uso al Senato sono « il Senato approva » e « il Senato non approva » (alternativa ritenuta più esatta di quella della Camera da F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova 1958, 12^a ed., pag. 353, nota 1).

(73) Distinzione che fa P. GASPARRI, *op. cit.*, pag. 179.

gioranza sono variabili. È richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti il collegio, nei primi tre scrutini per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, terzo comma, Cost.) e dei tre quinti nei primi due scrutini per l'elezione dei giudici costituzionali e dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (artt. 3 legge 11 marzo 1953, n. 87 e 22 legge 24 marzo 1958, n. 195). La maggioranza è costituita invece da qualcosa più della metà dei componenti (e cioè, in pratica, dalla metà dei componenti più una unità, se il numero dei componenti è pari, e della metà dei componenti più un mezzo, se il numero dei componenti è dispari) per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio (art. 83, terzo comma, Cost.), per la deliberazione della messa in stato di accusa (artt. 90, secondo comma, Cost. e 27, comma quinto, Reg. per i procedimenti di accusa: si noti che tale *quorum* è dalla Costituzione richiesto esplicitamente solo per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica), per la approvazione in seconda deliberazione dei progetti di legge costituzionale o di revisione della Costituzione (artt. 138, primo comma, Cost. e 107-*quater*, primo comma, Reg.) per l'adozione dei Regolamenti parlamentari (artt. 64, primo comma, Cost. e 15 secondo comma, Reg., che tale maggioranza prescrive per le modificazioni e le aggiunte ai Regolamenti, purché essa sia richiesta da un presidente di gruppo parlamentare o da dieci deputati prima che inizi la discussione) e per la dichiarazione d'urgenza delle leggi, ai fini dei termini della promulgazione (art. 73, secondo comma, Cost.).

Dubbi possono sorgere circa la maggioranza necessaria per la discussione e la votazione di argomenti non iscritti all'ordine del giorno: in proposito l'art. 69 Reg. prevede la « maggioranza dei tre quarti », senz'altra specificazione. In quanto la norma è posta a tutela degli assenti, sembrerebbe logico non riferirla ai votanti bensì ai componenti il collegio. Ma la maggioranza dei tre quarti dei componenti rappresenterebbe il più alto *quorum* conosciuto nell'ambito del Parlamento, ciò che se in teoria può apparire conforme al principio noto sotto il nome di inviolabilità dell'ordine del giorno, in pratica determinerebbe l'inapplicabilità dell'art. 69 stesso.

Il parametro dei « presenti » (che, come già osservato, alla lettera comprenderebbe non solo i votanti *pro*, quelli *contra* e gli astenuti, ma anche gli indifferenti: sopra, § 3), è solo scritto nella Costituzione, nella normativa parlamentare vigendo il più ristretto parametro dei « votanti », con inclusione o con esclusione degli astenuti. Anche qui variabili sono le frazioni determinative. I tre quinti dei votanti (com-

prese nel loro numero le schede bianche: oltre, § 5) sono richiesti negli scrutini successivi al secondo per la elezione dei giudici costituzionali e dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (citati artt. e leggi 1953 e 1958). Qualcosa più della metà dei voti costituisce la maggioranza normale per le deliberazioni della Camera e del Senato. Tale maggioranza inoltre è specificamente richiesta per la elezione del Presidente della Camera al primo scrutinio, computandosi però le schede bianche nel numero dei voti (art. 4, secondo comma, Reg.; analogamente al Senato: cfr. art. 3).

Frazioni inferiori alla metà, o minoritarie, sono ammissibili per le votazioni elettive, nelle quali può avvenire che la somma dei voti riportati da un candidato sia inferiore al cinquanta più uno per cento dei votanti, e tuttavia superiore ai voti riportati da ciascun altro candidato: si determina in tal caso una maggioranza che si suole chiamare « relativa », alla quale può, senza inconvenienti né pratici né logici, riconnettersi effetto elettivo.

Quanto mai variabile e personale è, peraltro, la terminologia impiegata sia dal legislatore sia dalla dottrina per designare i vari tipi di maggioranza. Per lo più si usa parlare di maggioranza « semplice » con riferimento a quella prevista dall'art. 64 Cost. o a quella costituita da oltre la metà dei votanti (compresi o meno in questi gli astenuti). Maggioranze « speciali » sono quindi denominate le rimanenti: di esse dicesi « assoluta » quella costituita da più della metà dei componenti; « relativa », come poc'anzi detto, quella calcolata sulla base di frazioni inferiori ad un mezzo, nei procedimenti elettivi; « qualificate », infine, si sogliono chiamare le maggioranze determinate per mezzo di frazioni superiori al mezzo (due terzi, tre quinti, tre quarti) riferite ai componenti o anche ai votanti (74).

Una distinzione che sembra utile compiere è quella fra le maggioranze che sono e quelle che non sono « predeterminabili » a seconda cioè che la cifra della maggioranza stessa possa o meno essere precisata prima che inizi la votazione. Predeterminabili, pertanto, sono le maggioranze che assumono come parametro quello dei componenti. L'interesse della distinzione risiede soprattutto nel fatto che nel caso delle maggioranze predeterminabili non si pone il problema delle astensioni, che nel numero dei componenti risultano già naturalmente ricomprese.

(74) Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, 7^a ed., pag. 351. Nomenclatura diversa adotta C. MUSCARÀ, *op. cit.*, voce « Maggioranza », pag. 415 e segg.

Come emerge da quanto già detto, la maggioranza può definirsi come il numero minimo di voti favorevoli alla proposta in votazione, stabilito dall'ordinamento affinché la proposta stessa possa ritenersi approvata dal collegio. Ove i voti favorevoli non raggiungano quel minimo l'effetto della votazione è reiettivo. Ciò mostra come vi sia una differenza nel modo di operare della maggioranza rispetto ai due risultati della approvazione e della reiezione. L'approvazione è condizionata dal costituirsi di una maggioranza favorevole, ma la reiezione non è condizionata, come si potrebbe supporre, dal costituirsi di una maggioranza contraria: il rigetto risulta dal semplice mancare di una *pars maior* positiva, e non richiede necessariamente una *pars maior* che si opponga. Il che è manifesto nel caso delle maggioranze cosiddette qualificate, ma è vero anche nel caso delle maggioranze calcolate con la percentuale del cinquanta più uno per cento. Qualora, infatti, si verifichi parità di voti il risultato è sempre reiettivo, se si eccettua l'ipotesi della deliberazione sulle conclusioni della Giunta delle elezioni (art. 22, secondo comma, Reg.; cfr. anche art. 11, secondo comma, Reg. interno della Giunta delle elezioni). Questo implica che unica e non duplice è la fattispecie legale dalla quale dipende il prodursi degli effetti alternativi – approvazione o rigetto – del voto, e cioè che tali effetti sono collegati non già al verificarsi di una condizione (maggioranza favorevole) o di un'altra e diversa condizione (maggioranza contraria), ma al verificarsi o al non verificarsi di una sola condizione (costituita appunto dalla maggioranza favorevole).

Gli effetti connessi alla fattispecie non si producono però automaticamente: occorre a tale fine quel particolare atto pubblico e dichiarativo del Presidente che è la proclamazione. Se non sussistono cause di nullità della votazione, la proclamazione è atto dovuto (75). Prima di procedervi il Presidente può dare notizia all'assemblea, ove lo creda opportuno, delle eventuali irregolarità o degli eventuali aspetti atipici della votazione, delle questioni sorte nel corso dello scrutinio e dei criteri che hanno informato le relative decisioni. Tali comunicazioni presidenziali tuttavia non autorizzano, di per se stesse, una discussione incidentale (v. sopra, § 1 *sub C*).

Il contenuto dichiarativo della proclamazione varia a seconda che si riferisca al risultato di una votazione sommaria o a quello di una votazione distinta. Nel primo caso nessuna indicazione di dati nu-

(75) G. FERRARA, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Milano 1965, pagina 163 e segg.

merici è contenuta nella proclamazione, che si limita alla formula di rito « la Camera approva » o « la Camera respinge ». Nel secondo caso, questa formula è preceduta dalla comunicazione delle cifre rilevate attraverso lo scrutinio (presenti, votanti, astenuti, schede bianche, maggioranza prescritta, voti favorevoli, voti contrari). La funzione delle due parti della dichiarazione è evidentemente diversa. La parte che enuncia il risultato numerico della votazione ha funzione certificativa; la parte invece che enuncia il risultato dell'approvazione o della reiezione collegiale ha funzione imputativa.

Più in generale è da distinguere il valore della proclamazione nei confronti dell'atto di votazione e nei confronti degli effetti giuridici tipici dell'atto stesso. Si è sostenuto in dottrina che la proclamazione sarebbe costitutiva (richiesta *ad substantiam* per la validità) dell'atto collegiale (76). Da altri essa è stata invece assimilata alla promulgazione, che è elemento integrativo della sola efficacia (77). In realtà, appare difficile ritenere che la votazione acquisti esistenza giuridica e validità soltanto per mezzo della proclamazione: al contrario, si direbbe che l'esistenza e la validità dell'atto sono il necessario presupposto della proclamazione stessa come atto dovuto. Non si riuscirebbe neppure a qualificare come obbligatorio l'atto proclamativo senza porre la condizione che ci sia stata una votazione e che essa sia stata valida: soltanto sulla base di tale premessa il Presidente è tenuto a proclamare e può farlo. Vero è solo che ove la proclamazione non intervenga nei tempi e nei modi conformi al principio della ininterrottibilità del procedimento (per es., in pratica, ove la seduta venga tolta senza che alla proclamazione si sia fatto luogo) la votazione già compiuta - attese quelle esigenze di certezza cui si è sopra accennato (§ 1) - si caduca, « diventa » invalida, e cioè si verifica una ipotesi di invalidità « sopravvenuta » dell'atto (78).

Costitutiva, o perfettiva, è invece la natura della proclamazione nei confronti dell'effetto tipico della votazione. La formula con la quale il Presidente annuncia che la Camera ha approvato o respinto la proposta oggetto (o ha eletto le persone da investire al pubblico ufficio) non esprime un giudizio di conoscenza né assolve ad una fun-

(76) Così L. GALATERIA, *Gli organi*, cit., vol. II, pag. 143.

(77) Cfr. A. NIGRO, *op. cit.*, pag. 1001, nota 18, e letteratura citata.

(78) F. SANTORO-PASSARELLI, *op. cit.*, pag. 226 e segg. Con la interruzione della seduta vengono meno le condizioni di pubblicità che circondano l'atto in attesa della proclamazione; tali condizioni non possono non considerarsi essenziali alla validità dell'atto stesso, in quanto connesse con l'esigenza di certezza di cui si è parlato nei § § 1, sub C, e 3 sub B.

zione di accertamento, dal momento che prima della dichiarazione presidenziale e fino a che questa non sia stata ritualmente compiuta, nessun evento esiste, né nella realtà naturale né in quella giuridica, configurabile come decisione approvativa o reiettiva (oppure come scelta elettiva) dell'organo collegiale. Ciò che alla enunciazione della formula preesiste è solo il fatto della avvenuta o mancata formazione di una maggioranza di voti favorevoli alla proposta (o al candidato), ossia la fattispecie legalmente prevista per la produzione degli effetti, i quali pertanto in virtù dell'atto di proclamazione si costituiscono.

Con la proclamazione il procedimento di votazione si conclude. Il risultato, una volta proclamato, è irretrattabile. Si ammette, peraltro, che in circostanze eccezionali al Presidente si « segnalino » i fatti che potrebbero invalidare una votazione (per es., l'equivoco nel quale sia caduta l'assemblea circa l'oggetto e i termini esatti della votazione stessa), ma senza provocare alcun voto collegiale, spettando esclusivamente al Presidente ogni decisione sul reclamo (79). Un solo caso vi è in cui una deliberazione collegiale già presa può venire invalidata successivamente per mezzo di un voto dell'assemblea, ed è quello dell'eventuale coordinamento di cui all'art. 91 Reg.

5. - Come sopra accennato (§ 1), dal procedimento di votazione deliberativa, avente per oggetto la decisione (approvazione o reiezione) di un provvedimento della più varia natura, va distinto un procedimento di votazione elettiva, avente per oggetto la scelta fra più persone, al fine della costituzione di un organo. La distinzione è in corrispondenza con quella che la dottrina ha ben tracciato fra deliberazione ed elezione.

È stato osservato che gli stessi testi normativi non usano, generalmente, il termine deliberazione per ricomprendervi anche il procedimento elettivo; talvolta anzi essi contrappongono nettamente le due fattispecie dettandone discipline diverse. Più intrinseche differenze sono rilevabili dall'analisi strutturale dei due procedimenti.

Diversità si riscontrano anzitutto nei « presupposti ». La proposta e la discussione (o esame) rappresentano - abbiamo visto (sopra, § 1, sub A) - i presupposti del procedimento di votazione deliberativa. Essi mancano normalmente nel procedimento di votazione elettiva.

La proposta è caratterizzata dal fatto che essa comporta una alternativa puramente binaria della decisione; per questo motivo, prima

(79) U. GALEOTTI, *Principi*, cit., pagg. 241-2.

della votazione deliberativa operano particolari meccanismi (scelta del testo base, ordine delle votazioni) diretti alla individuazione di una sola proposta fra le tante su cui indire la votazione (unicità dell'oggetto del voto: cfr. sopra, § 3), la quale perciò avrà un contenuto condizionato dalla proposta stessa, consistente appunto nella decisione fra due, e due sole, soluzioni prestabilite (approvazione o rigetto). La proposta manca, invece, di regola nei procedimenti elettivi, con la conseguenza che la votazione non avrà un contenuto rigidamente predeterminato. Può accadere, tuttavia, che oggetto della votazione sia una lista di candidati. Ciò si verifica, ad es., nel caso della Commissione inquirente per i giudizi di accusa, alla cui costituzione la Camera partecipa eleggendo all'inizio di ogni legislatura dieci deputati: l'art. 2 del Regolamento per i procedimenti d'accusa stabilisce che il Presidente della Camera, intesi i Presidenti dei gruppi parlamentari e il Presidente del Senato, determina la ripartizione dei dieci seggi tra i vari gruppi e forma la lista dei candidati che sottopone al voto dell'assemblea. La Camera può solo approvare o respingere la lista. Con analogo procedimento il Senato elegge dieci senatori. In dottrina si è distinto fra elezione e nomina, ravvisandosi quest'ultima figura in tutti i casi in cui la scelta tra le persone da investire ad un pubblico ufficio avviene con il sistema di una proposta, contenente uno o più nomi, sulla quale si voti, per modo che la votazione acquista carattere deliberativo (80). Alla stregua di questo criterio il procedimento di costituzione della Commissione inquirente non rappresenterebbe una elezione ma una nomina e pertanto una deliberazione.

Nei procedimenti elettivi, non essendo il contenuto del voto predeterminato, si rivela superflua, e anzi nel silenzio della norma vietata, la discussione, la quale è diretta fundamentalmente alla valutazione della proposta, alla chiarificazione e alla eventuale modificazione del suo contenuto. (Si noti che, sia o non sia una proposta in senso tecnico la lista delle candidature per la Commissione inquirente, neppure in questo caso è ipotizzabile una discussione di merito, se non altro perché la formazione della lista è di esclusiva competenza del Presidente ed è pertanto sottratta alla Camera ogni valutazione dialettica dei criteri della sua compilazione).

Scarti rilevanti sussistono anche tra le « fasi » dei due tipi di procedimento, deliberativo ed elettivo. Quelli che sono i momenti tipici della fase preliminare della votazione deliberativa - la scelta dell'ordine delle

(80) G. GUARINO, *op. cit.*, pag. 91.

votazioni, la determinazione della forma di voto, la verifica del numero legale e le dichiarazioni di voto - non si riscontrano nelle votazioni elettive. Non c'è da stabilire alcun ordine di votazioni, perché è appunto caratteristico del procedimento elettivo che la scelta fra più oggetti (persone) si realizzi con un unico atto, onde nessun problema di seriazione può sorgere. Né è dato scegliere la forma del voto, unica esperibile essendo quella segreta a mezzo di schede, secondo le modalità specificate dalla legge. Inoltre, in quanto si tratta di forma non sommaria, la verifica del numero legale non è mai preliminare; e in quanto si tratta di forma non palese, inammissibili devono considerarsi le dichiarazioni di voto (le quali, del resto, presupporrebbero una proposta ed un contenuto predeterminato della votazione).

Dubbi, viceversa, possono prospettarsi in ordine alla ammissibilità di quei subprocedimenti cui potrebbero dar luogo questioni incidentali o procedurali relative alla votazione stessa. Il fenomeno non è certo sconosciuto al nostro Parlamento, essendosi ripetuto anzi con frequenza in occasione, ad esempio, della elezione dei rappresentanti italiani agli organismi europei (81). In tali occasioni sono state presentate persino delle pregiudiziali e sono state approvate delle sospensive; molteplici poi sono stati i dibattiti incidentali (per es. sull'ammissibilità del rifiuto dell'elezione da parte dell'eletto) e i richiami al Regolamento (circa l'applicabilità dell'art. 9 del Regolamento stesso). Atti di natura incidentale sono stati compiuti anche in procedimenti elettivi svoltisi nell'ambito del Parlamento in seduta comune, ma va ricordato che il Presidente, riservando a se stesso la competenza di decidere in materia procedurale, più volte ebbe ad avvertire che nessuna discussione può ammettersi in tale sede (82). Va sottolineato anche che ciò trova conferma nella più recente dottrina, che esclude per ragioni sistematiche qualunque dibattito in seno al Parlamento riunito a fini elettivi, verta in ipotesi tale dibattito sulla necessità di svolgere l'attività per la quale il Parlamento è stato convocato, o sulle modalità delle elezioni, ovvero sulle qualità dei candidati (83).

La forma del voto - si è accennato - è quella segreta per schede. La segretezza del voto elettivo, e più in generale del voto che concerne persone, è principio comune alla maggioranza degli ordinamenti. Nel Regolamento del Senato tale principio è espressamente sancito dal-

(81) V. oltre, note 88, 89, 92, 93, nelle quali peraltro sono citati solo alcuni dei casi verificatisi.

(82) Cfr., per es., le sedute comuni del 29 luglio 1954 e del 2 maggio 1962.

(83) G. FERRARA, *op. cit.*, pag. 291 e segg.

l'art. 76. Il voto per schede è una forma di votazione distinta: le forme sommarie hanno, evidentemente, il loro necessario presupposto nel carattere di alternativa della decisione, e perciò nell'esistenza di una proposta in senso tecnico. Al voto per scheda ciascun membro del collegio procede deponendo nell'urna la scheda sulla quale ha scritto il nome o i nomi dei candidati da lui prescelti, in numero pari a quello degli eligendi, oppure – ove la norma lo richieda, allo scopo di consentire la rappresentanza delle minoranze (cosiddetto « voto limitato », cfr. per es., l'art. 9 Reg.) – in numero inferiore al (per es. ai due terzi del) totale delle persone da eleggere.

La stessa determinazione del *quorum* di elezione segue criteri diversi da quelli che regolano la semplice alternativa dell'approvazione o del rigetto, differente essendo la tecnica di scelta, che ammette, come osservammo (§ 4), anche criteri numerici minoritari. L'art. 64 Cost., per tali ragioni, e per il riferimento testuale in esso contenuto alla sola materia delle deliberazioni, è stato considerato inapplicabile ai procedimenti elettivi (84), e certamente nei confronti di questi non può detenere alcun valore tassativo.

Aspetti particolari assume anche il problema delle astensioni. Si è ritenuto che il membro del collegio può astenersi dalla elezione in quattro forme, e cioè non ritirando la scheda, non deponendola nella urna, deponendovela in bianco o dichiarando apertamente la propria astensione (85). Altri distingue fra astensione vera e propria e scheda bianca, la quale ultima rappresenterebbe viceversa un modo di esercitare il diritto di voto (86). Dubbi questi che confermano la estrema labilità dei concetti di voto e di astensione astrattamente considerati. Per quanto riguarda il computo, in alcuni casi la speciale maggioranza richiesta evita che si ponga la questione (maggioranze predeterminabili: sopra § 4): così per l'elezione del Presidente della Repubblica e per i primi due scrutini relativi alla elezione, da parte delle Camere riunite, di giudici costituzionali e di membri del Consiglio superiore della Magistratura, la maggioranza prescritta va determinata sulla base dei componenti il collegio, nel cui numero gli astenuti, le schede bianche, ecc., sono automaticamente calcolate. Neppure sorge questione circa il primo scrutinio per la elezione del Presidente della Camera, prescrivendo al riguardo l'art. 4 Reg. la maggioranza dei voti, fra i quali esplicitamente

(84) G. GUARINO, *op. cit.*, pag. 95 e segg.

(85) F. COSENTINO, *Astensione*, cit., pag. 90.

(86) L. GALATERIA, *Gli organi*, cit., pagg. 134-5.

comprende le schede bianche. Incertezze, peraltro, si sono avute negli altri casi. Le schede bianche sono state computate – ma non del tutto pacificamente (87) – ai fini della determinazione della maggioranza per la elezione dei rappresentanti italiani alla C.E.E. e alla C.E.C.A., nonché, dopo il secondo scrutinio, per la elezione di membri del Consiglio superiore della Magistratura (ciò che può significare ambigualmente due cose: o che la scheda bianca rappresenta una forma di astensione, e come ogni forma di astensione nei procedimenti elettivi – diversamente che nei procedimenti deliberativi della Camera – va computata nella cifra di maggioranza; ovvero che le astensioni non entrano nel computo della maggioranza, sì invece le schede bianche perché non sono da qualificare come astensioni).

Un'altra caratteristica differenziale delle votazioni elettive rispetto a quelle deliberative è individuabile negli effetti del mancato raggiungimento della maggioranza prescritta. Nel caso delle deliberazioni, se la proposta oggetto non è suffragata dalla maggioranza dei voti favorevoli, l'esito del voto, benché negativo, costituisce pur sempre una pronuncia dell'assemblea, nell'ipotesi una decisione di rigetto del provvedimento proposto. Qualora invece si pervenga ad un risultato negativo in una elezione, per non essersi raggiunto da nessuno dei candidati il *quorum* di voti stabilito, nessuna decisione sarà stata adottata dall'assemblea. La funzione del procedimento, quindi, si sarà realizzata nel primo caso ma non nel secondo, e perciò mentre nel primo caso – sussistendo il numero legale e non verificandosi irregolarità nella votazione – il procedimento risulta esaurito e chiuso, aperto esso rimane viceversa nella seconda ipotesi. Segue da ciò che nelle votazioni elettive, ove non si formi la maggioranza prescritta: a) il collegio resta obbligato ad effettuare una nuova votazione (sia pure, come di fatto è accaduto, in una diversa seduta), b) la nuova votazione fa parte dello stesso procedimento della prima e non può svolgersi perciò che con

(87) Clamori sorsero nella seduta del 17 novembre 1955 quando, effettuata la votazione per l'elezione di nove rappresentanti alla C.E.C.A., il Presidente, Vice-presidente Macrelli, si accinse a proclamare il risultato elettivo non computando le schede bianche ai fini della determinazione della maggioranza. Il Presidente dispose il rinnovo della votazione. Questa ebbe luogo il giorno successivo, dopo una discussione sui criteri di computo delle schede bianche, che il Presidente incluse poi nel numero dei votanti (V. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legisl., sedute del 17 e del 18 ottobre 1955, pagg. 22131 e 22147 e segg.). In tal senso si è stabilita la prassi.

le stesse modalità di questa, ferme restando le eventuali decisioni preliminari adottate (88).

Come già accennato (sopra, § 1), i procedimenti di votazione elettiva si possono distinguere a seconda che siano diretti alla costituzione personale di organi (od uffici) interni ovvero di organi (o uffici) esterni all'organo che procede alla votazione, e ancora, per quanto qui interessa, a seconda che il collegio votante sia costituito dalla sola Camera oppure dal Parlamento riunito in seduta comune. Si è già osservato anche che la classificazione non è priva di rilievo, agli stessi fini procedurali. Le modalità della votazione elettiva possono invero variare in dipendenza sia della natura interna od esterna dell'organo di cui la Camera elegge i componenti, sia della natura del collegio votante (Camera o Parlamento in seduta comune) che provvede alla elezione.

Quando la Camera elegge i componenti dei suoi organi o i titolari dei suoi uffici interni, siamo dinanzi all'esercizio di quei poteri di autoorganizzazione (maggiori di quelli che pure competono ad altri organismi di diritto pubblico) nei quali si esprime, prima che in altri istituti, il noto principio di indipendenza delle assemblee legislative. Gli unici limiti che la Camera incontra nell'esercizio di questo potere non possono quindi discendere che dalla Costituzione, che all'art. 63, primo comma, stabilisce dover ciascun ramo del Parlamento eleggere fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di Presidenza, e dal Regolamento, che per tali elezioni prevede più dettagliata procedura negli artt. 4, 5 (che richiama l'art. 9) e 6. Ove, invece, l'organo sia esterno alla Camera, la procedura di elezione non è più collegata con un fine di indipendenza autoorganizzativa e può trovare limiti nella legge che istituisce l'organo costituendo, nonché nella natura e nei compiti di questo. Valore di disposizione non tassativa detiene pertanto l'art. 9 Reg., che disciplina le modalità di elezione dei Commissari previsti dalla Costituzione o da leggi speciali (ciascun deputato scrive sulla scheda i nomi di due terzi del numero dei componenti la Commissione; eletti sono i deputati che a primo scrutinio ottengono maggior numero di voti, purché raggiungano l'ottavo dei votanti; per quelli che non lo abbiano raggiunto si procede al ballottaggio; analoga è la procedura per le elezioni suppletive). Ipotesi invece diversa è quella in cui la Camera, insieme al Senato (e, nei casi prescritti, insieme ai rappresentanti dei Consigli regionali) integri l'organo del Parlamento riunito in seduta comune per la elezione del Presidente della Repubblica, di giudici co-

(88) Cfr. le dichiarazioni del Presidente Leone nella seduta del 18 aprile 1956 (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legisl., sed. del 18 aprile 1956, pagg. 25152-3).

stituzionali, ordinari ed aggiunti, e di membri del Consiglio superiore della Magistratura. Caratteristiche procedurali della votazione derivano qui anche dalla struttura e dalla natura del collegio votante. Il Presidente e l'ufficio di Presidenza sono quelli della Camera dei deputati (art. 63, secondo comma, Cost.). Della Camera si adotta anche il Regolamento, per quanto applicabile (art. 15, ultimo comma, Reg. Camera). Una maggiore incidenza procedurale ha la natura del Parlamento in seduta comune, collegio non perfetto. Da ciò, si è visto, discende la inammissibilità di discussioni anche di natura procedurale nel corso dei procedimenti elettivi. Se dibattiti sono stati consentiti in occasione di elezioni alle quali la Camera procedeva separatamente, essi non possono in alcun modo ritenersi ammessi nell'ambito del Parlamento riunito in seduta comune, che — come è stato rilevato — non è competente della sua competenza, spettando in via esclusiva ad un soggetto distinto dal collegio stesso (e precisamente al Presidente della Camera) ogni potere di disposizione, e perciò anche di controllo, relativo sia al contenuto sia all'oggetto dell'attività che il Parlamento è chiamato a svolgere (89).

Esamineremo, ora, brevemente nelle loro specifiche modalità alcuni tra i più importanti procedimenti elettivi delle tre categorie generali illustrate.

A) Per ciò che riguarda l'elezione agli uffici interni alla stessa Camera, dispongono, come si è detto, gli artt. 4, 5 e 6 Reg., relativi al Presidente della Camera e all'Ufficio di Presidenza, costituito da quattro Vicepresidenti, da tre Questori e da otto Segretari.

Le elezioni del Presidente della Camera ha luogo nella prima riunione dell'assemblea all'inizio di ogni legislatura, costituitosi l'Ufficio di Presidenza provvisorio. L'art. 4 Reg. prescrive che al primo scrutinio si effettui la votazione a maggioranza assoluta dei votanti, computando fra i votanti anche le schede bianche. Qualora nessuno abbia riportato la maggioranza richiesta, la Camera deve procedere, nello stesso giorno o in quello successivo, ad una nuova elezione libera. Dopo questa, e nel giorno stesso, si procede eventualmente al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È proclamato eletto il candidato che nel ballottaggio consegue la maggioranza (relativa). La votazione avviene mediante scrutinio segreto per schede, e lo spoglio delle schede, ai sensi dell'art. 6 Reg., è fatto in seduta pubblica.

Per l'elezione dei Vicepresidenti, dei Segretari e dei Questori si procede col sistema del voto limitato. Ciascun deputato scrive nella

(89) G. FERRARA, *op. cit.*, pag. 296.

scheda due nomi per i Vicepresidenti, due nomi per i Questori e quattro per i Segretari (artt. 5, primo e terzo comma, e 9, secondo comma, Reg.). Sono eletti coloro che a primo scrutinio hanno ottenuto maggior numero di voti (art. 5, secondo comma, Reg.). Lo spoglio delle schede viene effettuato da dodici scrutatori estratti a sorte: la presenza di sette di essi è necessaria per la validità delle operazioni di scrutinio (art. 6 Reg.). Il Regolamento tace delle elezioni suppletive dell'Ufficio di Presidenza. La dottrina ha distinto, a seconda che si tratti di sostituzioni singole o di sostituzioni multiple; nel primo caso, ciascun deputato scrive un solo nome sulla scheda, e risulta eletto quel candidato che ha conseguito maggior numero di suffragi; nel secondo caso, si è ulteriormente distinto: trattandosi di sostituire due Vicepresidenti o due Segretari, l'art. 5 troverebbe ancora in pieno la sua applicazione letterale; trattandosi invece di sostituire più di due Vicepresidenti o Segretari, o due Questori, ogni deputato dovrebbe votare soltanto un nome, al fine di rispettare il diritto delle minoranze (90).

In tutti i procedimenti elettivi interni della Camera, come è palese, nessuna applicazione trova l'art. 64, terzo comma, Cost.

B) Fra le elezioni di persone per cariche esterne alla Camera, si ricorderanno qui le votazioni per la rappresentanza italiana in seno all'Assemblea unica della C.E.E., dell'« Euratom » e della C.E.C.A. I delegati italiani all'Assemblea sono eletti in numero di 18 dalla Camera dei deputati e in pari numero dal Senato. Per la procedura dell'elezione i trattati istitutivi non contengono alcuna specifica disciplina; la scelta del sistema è anzi rimessa agli Stati membri. Le nostre Camere procedono all'elezione per scheda segreta, sulla quale ciascun deputato può scrivere i nomi di diciotto candidati; la maggioranza richiesta è quella assoluta. Tale procedura deroga a quella del citato art. 9 Reg. Camera (cfr. anche l'art. 8 Reg. Senato), che sancisce il sistema del voto limitato per la elezione dei Commissari previsti dalla Costituzione e da leggi speciali. La deroga suscitò vivaci polemiche sin dalla sua prima attuazione. Il 17 luglio 1952 il Governo chiese alla Camera « di eleggere dal suo seno, a maggioranza assoluta, i nove rappresentanti di sua spettanza all'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio » (oggi assorbita nell'Assemblea unica). Nella seduta successiva, iscritta l'elezione all'ordine del giorno, si svolse una discussione incidentale, che si concluse con l'approvazione da parte della Camera del sistema di elezione proposto dal Governo (analogo

(90) Così R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *op. cit.*, pag. 90.

dibattito si svolse al Senato nello stesso giorno) (91). Un richiamo al Regolamento per l'applicazione dell'art. 9 fu sollevato e respinto successivamente, nella seduta del 4 maggio 1954 (92). Da allora, con prassi costante, la Camera ha mantenuto, nella elezione dei delegati in tutti gli organismi europei, il criterio del voto a maggioranza assoluta: tuttavia, proprio in questo primo scorcio della V Legislatura, sono in corso studi e accordi per consentire, eventualmente attraverso un voto limitato, la partecipazione delle minoranze alla delegazione al Parlamento europeo, anche in attesa che questa possa essere nominata direttamente dal suffragio popolare.

C) Il Parlamento in seduta comune elegge il Presidente della Repubblica, cinque dei membri ordinari e i sedici giudici aggregati della Corte costituzionale, nonché sette dei componenti il Consiglio superiore della Magistratura.

Alla elezione del Presidente della Repubblica il Parlamento procede con la integrazione dei delegati regionali. I delegati eletti dai Consigli regionali sono tre per ogni Regione, tranne che per la Val d'Aosta, che invia un solo rappresentante (art. 83, secondo comma, Cost.). Non essendosi, fino ad oggi, costituiti tutti i Consigli regionali, la partecipazione dei delegati delle Regioni non ha potuto attuarsi completamente. Per le elezioni presidenziali del 1955, del 1962 e del 1964 sono stati convocati i delegati delle quattro Regioni a statuto speciale. Ciò è stato da più parti ritenuto lesivo dell'eguaglianza di tutte le Regioni fra loro, e contrastante con la seconda delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione stessa, in cui si stabilisce che « se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere » (93). Va ricordato che, mentre nella

(91) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 18 luglio 1952, pagg. 40319-25. Si noti che una protesta già vi fu nella seduta del 26 luglio 1949, in occasione della elezione della rappresentanza italiana all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (v. *Atti*, cit., pag. 10958).

(92) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, seduta del 5 maggio 1954, pagg. 7699-7704 (v. pure nelle pagg. 7687-99 altre questioni incidentali). Analogo richiamo al regolamento fu sollevato, e respinto, nella seduta del 21 dicembre 1956 (*Atti* cit., pagg. 29992-5).

(93) V. G. CONTINI, *Osservazioni sulla partecipazione dei deputati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica*, in « Rassegna di dir. pubbl. », 1956, I, pag. 278 e segg.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1958, 4ª ed., pag. 372; G. LUCATELLO, *La partecipazione dei delegati delle Regioni alle elezioni presidenziali*, in « Archivio Giuridico » 1962, I-II, pag. 28 e segg. V. anche C. MUSCARÀ, *op. cit.*, voce « Delegati regionali, ecc. », pagg. 190-2 (che, in parte, anticipa la tesi della Presidenza, su cui appresso) e N. VALENTINO, *L'elezione di Segni*, Milano 1963, pagg. 37-53 (dello stesso A., *La battaglia per il Quirinale*, Milano 1965, pagg. 221-3).

seduta comune del 1955 nessuna osservazione fu in proposito avanzata dai membri del Parlamento né alcuna dichiarazione fu compiuta dal Presidente dell'assemblea, dissensi si sono manifestati invece in occasione della elezione del 1962. All'annuncio alla Camera della convocazione del Parlamento, il 10 aprile 1962, il deputato Roberti, pur dichiarando di non voler sollevare una discussione, tenne a ribadire la posizione del suo gruppo - già comunicata con lettera al Presidente della Camera - contraria alla partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica (94). Il 2 maggio 1962, prima di indire la votazione elettiva, il Presidente Leone comunicava all'assemblea il quesito sollevato dal deputato Roberti e dal senatore Franza, con lettera del 20 marzo, circa la legittimità della partecipazione alla seduta dei delegati delle Regioni a statuto speciale; e respingeva l'eccezione stessa richiamando il precedente della elezione del 1955 e affermando doversi la seconda delle disposizioni transitorie della Costituzione riferire al solo caso della prima elezione presidenziale, avvenuta nel 1948, ciò che si evince sia dalla collocazione della norma sia dalla sua originaria formulazione (che alla prima elezione faceva esplicito riferimento) mutata poi per ragioni formali in sede di coordinamento. In questa stessa occasione il Presidente enunciò anche il principio, già ricordato, della inammissibilità di subprocedimenti incidentali di votazione nell'ambito del Parlamento riunito come « seggio elettorale » (95).

Il *quorum* di maggioranza richiesto è dei due terzi dell'assemblea per i primi tre scrutini, e della maggioranza assoluta per i successivi. Allo scrutinio provvede personalmente il Presidente dell'assemblea, che legge le schede via via che le estrae dall'urna (la conta, peraltro, viene effettuata dai Segretari dell'Ufficio di Presidenza della Camera). Ove la maggioranza prescritta non sia stata raggiunta da nessun candidato, il Parlamento procede ad un nuovo scrutinio, immediatamente o dopo un più o meno breve rinvio della seduta (nell'ultima occasione si è preferito considerare tutti i rinvii alla stregua di semplice « sospensione », per modo che il procedimento elettivo si è svolto in un'unica tornata).

Il Parlamento in seduta comune compila l'elenco dei giudici aggregati ed elegge cinque (ossia un terzo dei) giudici ordinari della Corte Costituzionale (art. 125 Cost.). L'elezione dei giudici ordinari avviene

(94) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, II legislatura, sed. del 10 aprile 1962, pag. 28870.

(95) V. il *Resoconto stenografico* della seduta comune del 2 maggio 1962.

a scrutinio segreto, a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea nei primi tre scrutini, e dei tre quinti negli scrutini successivi. Eletti sono proclamati, ad ogni scrutinio, coloro che hanno riportato la maggioranza stabilita (art. 2 legge cost. 22 nov. 1967, n. 2). Le schede bianche, come si è detto, vengono computate come voti. Allo scrutinio provvede una apposita commissione sorteggiata, costituita da sei deputati e dai sei senatori, che effettua lo spoglio delle schede in un locale separato dall'Aula. Nel corso delle operazioni di scrutinio il Presidente può anche sospendere la seduta (96).

Con le stesse modalità, il Parlamento in seduta comune compila ogni nove anni un elenco di persone tra le quali sono sorteggiati, in caso di necessità, i giudici aggregati che devono partecipare ai giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri (art. 1 legge cost. 22 novembre 1967, n. 2). L'elenco è costituito di 45 persone ed è integrato ogni volta che si riduca a meno di 36 (art. 9-bis Reg.; art. 1 Reg. per i procedimenti d'accusa: l'art. 9-bis Reg. non è stato ancora coordinato con la suddetta legge cost. che ha ridotto da 12 a 9 anni il termine per la rinnovazione dell'elenco).

Procedimento del tutto simile a quello che ha luogo per i giudici costituzionali è previsto per la elezione dei sette membri (cioè di un terzo dei componenti non di diritto: art. 104, quarto comma, Cost.) del Consiglio superiore della Magistratura, di spettanza del Parlamento: la elezione avviene a scrutinio segreto, la maggioranza richiesta è dei tre quinti dell'assemblea, e dei tre quinti dei votanti (schede bianche incluse) per gli scrutini successivi al secondo (art. 22 legge ord. 24 marzo 1958, n. 195). Anche qui la Commissione di scrutinio è sorteggiata, è costituita da sei deputati e da sei senatori, provvede allo spoglio delle schede in apposita sala e la seduta può venire sospesa.

Dubbi sono stati manifestati sulla legittimità costituzionale del *quorum* stabilito dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, per la elezione da parte del Parlamento dei giudici della Corte (il dubbio va quindi riferito anche al *quorum* di cui alla successiva legge 24 marzo 1958, n. 195, per la elezione dei membri del Consiglio superiore della Magistratura), ritenuto in contrasto con la norma dell'art. 64, terzo comma, Cost., che prescrive la semplice maggioranza per le deliberazioni del

(96) V. sopra § 1, nota 9.

Parlamento (97). Ma il sospetto di incostituzionalità sembra destinato a cadere di fronte alla considerazione che il citato art. 64, come sopra osservato, non può ritenersi riferito con pari rigore tassativo, stante la loro diversa tecnica decisionale, ai procedimenti deliberativi – i soli che l'articolo espressamente menziona – e ai procedimenti elettivi. Inoltre, l'art. 137, secondo comma, Cost, stabilisce una esplicita riserva a favore della legge ordinaria per tutta la normativa necessaria alla « costituzione », oltre che al funzionamento della Corte. Né è del tutto implausibile, infine, la tesi che la maggioranza prescritta dall'art. 64, ove la si voglia riferire anche alle votazioni elettive, rappresenti per queste un limite inferiore, al di sotto del quale non è concesso scendere, e non già un limite superiore che sarebbe illegittimo valicare con maggioranze aggravate, del tipo di quelle previste appunto per le elezioni dei giudici costituzionali e dei componenti il Consiglio superiore della Magistratura.

[GAETANO CARCATERRA]

(97) In questo senso S. GALBOTTI, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in « Rassegna di dir. pubbl. », 1954, I, pag. 56 e segg. Alle obiezioni, e particolarmente a quelle contenute in G. GUARINO, *op. cit.* (che del rapporto fra deliberazione, nomina ed elezione si era occupato appunto « a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici della Corte costituzionale »), S. GALBOTTI ha replicato con *In tema di deliberazioni del Parlamento in seduta comune*, in « Rassegna di dir. pubbl. », 1956, I, pag. 461 e seguenti.

