

Ilaria Traversa

La disciplina parlamentare dell'astensione

1 - Premessa; 2 - La determinazione del numero legale alla Camera e al Senato; 3 - Gli effetti dell'astensione sulla determinazione del numero legale; 4 - La diversa disciplina del computo degli astenuti ai fini della determinazione del *quorum* di maggioranza nei Regolamenti di Camera e Senato; 5 - L'astensione nei vari tipi di votazione in Assemblea e in Commissione; 6 - La questione della riconoscibilità dell'astensione alla Camera nelle votazioni a scrutinio segreto; 7 - Considerazioni conclusive.

1 - Premessa

L'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, stabilisce che «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

Tale disposizione statuisce due principi costituzionali fondamentali: da un lato, quello del *quorum* di validità delle deliberazioni, ossia della necessità della presenza del numero legale per la validità delle deliberazioni delle due Camere (c.d. *quorum* strutturale); dall'altro, il principio del *quorum* di maggioranza (c.d. *quorum* funzionale), della necessità cioè che le decisioni, di norma, siano adottate almeno dalla maggioranza dei presenti di ciascuna Assemblea, quindi dalla maggioranza semplice o relativa ⁽¹⁾.

La Costituzione del '48 ha innovato sul punto lo Statuto albertino che, all'articolo 53, richiedeva la maggioranza assoluta dei componenti non solo con riferimento alle deliberazioni, ma anche ai fini della legalità della seduta ⁽²⁾ e, all'articolo 54, stabiliva che «le deliberazioni non possono essere prese se non dalla maggioranza de' voti».

L'articolo 64, comma 3, della Costituzione ha avuto sviluppi diversi nei regolamenti parlamentari di Camera e Senato ai fini del tema che qui interessa. Occorre infatti verificare come sono state interpretate e variamente integrate le espressioni «maggioranza dei loro componenti» e «maggioranza dei presenti» di cui all'articolo 64, terzo comma, della Costituzione dalle disposizioni regolamentari.

La questione è quali sono i parlamentari considerati presenti ai fini della determinazione del numero legale, da un lato, e del *quorum* di maggioranza, dall'altro.

Gli astenuti alla Camera sono computati tra i presenti ai fini della determinazione del numero legale, ma non sono presi in considerazione ai fini della determinazione del *quorum* di maggioranza, quindi sono considerati presenti ma non votanti. Ne consegue che alla Camera la presenza fisica in Assemblea ad una votazione non corrisponde necessariamente alla volontà di prendervi parte in quanto un'eventuale dichiarazione di astensione comporta il computo tra i presenti ma non tra i votanti ⁽³⁾.

Al Senato gli astenuti sono considerati presenti e votanti sia ai fini della determinazione del numero legale, sia ai fini della determinazione del *quorum* di maggioranza, quindi la presenza fisica in Aula è considerata rilevante ad entrambi i fini. Nel caso in cui non si voglia essere computati ai fini del *quorum* di maggioranza e del numero legale occorre uscire fisicamente dall'Aula.

Per analizzare gli effetti dell'astensione sulla determinazione del numero legale e sul *quorum* di maggioranza nelle norme dei Regolamenti di Camera e Senato è necessario verificare, da una parte, come è stata interpretata l'espressione costituzionale «maggioranza dei loro componenti» dalle disposizioni relative al computo del numero legale e, dall'altra, come è stata intesa l'altra espressione, ricorrente nel terzo comma della norma costituzionale, «(e se non sono adottate) a maggioranza dei presenti», dalle norme relative al calcolo del *quorum* di maggioranza.

2 - La determinazione del numero legale alla Camera e al Senato

Per numero legale o *quorum* strutturale, ai sensi dell'articolo 64, terzo comma, primo periodo, della Costituzione, si intende il numero minimo dei componenti l'Assemblea o la Commissione che devono essere presenti perché queste siano in grado di riunirsi legittimamente, adottando deliberazioni. E, come visto, il numero minimo prescritto dalla Costituzione è la maggioranza dei componenti di ciascuna Camera, ossia la metà più uno.

Si tratta in sostanza di una norma di garanzia relativa alla validità delle deliberazioni, che sta ad indicare la composizione minima che la rappresentanza politica deve avere per adottare decisioni valide, imputabili all'intero organo ⁽⁴⁾.

La presenza della maggioranza dei componenti le Camere é dunque necessaria per la sola validità delle deliberazioni, mirando la disposizione a tutelare la sola adozione di decisioni valide da parte degli organi parlamentari che sono sempre regolarmente costituiti, a prescindere dalla presenza della maggioranza dei loro componenti, e possono legittimamente riunirsi e discutere, senza tuttavia assumere decisioni, ove non siano in numero legale ⁽⁵⁾.

Alla Camera, in materia di numero legale, l'articolo 46, primo comma, del Regolamento, ripetendo la formulazione costituzionale, stabilisce che «le deliberazioni dell'Assemblea (e delle Commissioni in sede legislativa) non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti».

Nel Regolamento del Senato non esiste analoga norma espressa relativa al *quorum* strutturale che deve pertanto ritenersi direttamente disciplinato dalla disposizione costituzionale ⁽⁶⁾.

Il rigore della norma costituzionale che stabilisce un *quorum* piuttosto elevato è stato determinato, come sottolineato dalla dottrina più attenta, dalla «esigenza di garanzia contro il pericolo di colpi di mano da parte di piccoli gruppi», al fine, dunque, di evitare il prevalere di maggioranze occasionali ⁽⁷⁾.

Tale disposizione però risulta attenuata da una serie di previsioni contenute nei Regolamenti parlamentari come ad esempio la presunzione del numero legale e l'esclusione, al Senato, dal computo del numero legale di parlamentari che risultino assenti giustificati ⁽⁸⁾.

La presunzione del numero legale è prevista da entrambi i regolamenti parlamentari, seppure con alcune sostanziali differenze, e comporta che alla Camera «la Presidenza non è obbligata a verificare se l'Assemblea o la Commissione sia, oppure no, in numero legale per deliberare se non quando ciò sia richiesto da venti deputati o quattro deputati e l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano» (art. 46, co. 4, R.C.) ⁽⁹⁾.

Al Senato, invece, la verifica del numero legale può chiedersi, sempre prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, in Assemblea, da parte di dodici senatori (art. 107, co. 2, R.S.), e, in Commissione, da parte di un senatore (art. 30, co. 2, R.S.).

Pertanto la Presidenza deve procedere alla verifica del numero legale solo qualora ne facciano richiesta un certo *quorum* di deputati e senatori in Assemblea sia alla Camera sia al Senato; e, in Commissione – in un certo qual modo – solo alla Camera ⁽¹⁰⁾.

Nelle altre ipotesi – quelle cioè in cui non sia avanzata espressa richiesta di verifica – l'accertamento alla Camera è discrezionalmente ri-

messo alla Presidenza in via di prassi, mentre esso può essere disposto dal Presidente del Senato soltanto quando l'Assemblea si accinge ad una deliberazione per la quale sia richiesto il voto favorevole di una maggioranza dei componenti del Senato (art. 107, co. 3). Si osserva tuttavia come, nella prassi, le due presidenze non facciano normalmente uso di tale facoltà ⁽¹¹⁾.

Per quanto concerne le sedute delle Commissioni senatoriali si deve osservare che l'accertamento del numero legale, da parte della presidenza, avviene d'ufficio all'inizio di ogni seduta (art. 30, co. 2), in occasione della prima votazione per alzata di mano successiva alla chiusura della discussione generale – a prescindere dunque da una specifica richiesta avanzata da un certo *quorum* di componenti la Commissione come alla Camera – ovvero su richiesta anche di un solo senatore avanzata prima dell'indizione di ogni altra votazione per alzata di mano ⁽¹²⁾.

Inoltre, in analogia con quanto previsto per l'Assemblea (art. 107, co. 3), il presidente della Commissione può disporre l'accertamento dei presenti prima della votazione di una proposta per la cui approvazione sia richiesto il voto favorevole di una maggioranza specifica dei componenti la Commissione (art. 30, co. 4); nel caso di mancanza del numero legale, il presidente sospende la seduta per venti minuti. Per il resto si applica la medesima disciplina prevista per l'Assemblea (art. 30, co. 5).

Pertanto, come è stato attentamente osservato, sembrerebbe che un determinato *quorum* di presenze sia richiesto in concreto quale requisito di validità delle sedute solo dal Regolamento del Senato e per le sole sedute di Commissione, essendo in tutti gli altri casi sempre presunto e costituendo requisito di validità esclusivamente delle deliberazioni ⁽¹³⁾.

La verifica del numero legale alla Camera non può essere chiesta, ai sensi dell'articolo 46, comma 5, del Regolamento, «prima dell'approvazione del processo verbale, né in occasione di votazioni che si debbano fare per alzata di mano per espressa disposizione del Regolamento». Ci si riferisce in particolare alle votazioni sulle cosiddette questioni incidentali formali (art. 41, co. 1, R.C.) come richiami al regolamento, per l'ordine del giorno, per l'ordine dei lavori, per la posizione della questione o per la priorità delle votazioni, ovvero quelle relative alla dichiarazione di inammissibilità di ordini del giorno, di emendamenti o articoli aggiuntivi (art. 89 R.C.), o all'assegnazione di progetti di legge in sede legislativa (art. 92, co. 1, R.C.).

Si tratta di votazioni aventi un rilevante carattere procedurale e, come è stato osservato, in tali casi la presunzione di sussistenza del numero legale è assoluta ed apparirebbe dubbia la conformità della suddetta

norma al disposto dell'articolo 64, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui richiede per deliberare la maggioranza dei componenti l'Assemblea ⁽¹⁴⁾.

In senso contrario, si osserva tuttavia che tale particolare previsione, contenuta nel solo Regolamento della Camera, è opportuna, da un lato, per consentire l'avvio della seduta e, dall'altro, per non dare luogo a lunghe interruzioni soprattutto in occasione di questioni incidentali formali che devono poter essere trattate con celerità al fine di consentire la prosecuzione del dibattito sul merito.

Nel caso di votazioni qualificate, in Assemblea, quali quelle a scrutinio segreto e nominali – sia mediante procedimento elettronico, sia per appello – la verifica del numero legale è automatica, perché risulta computato contestualmente il numero dei presenti, che il Presidente constata ufficialmente, annunciando l'esito della votazione.

Diverso è il caso invece in cui si procede a votazione elettronica, ma in sostituzione o come controprova di votazione per alzata di mano, ai sensi dell'articolo 53, commi 1 e 4: in tale ipotesi, infatti, non è prevista la registrazione dei nomi e non si ha, quindi, verifica automatica del numero legale ⁽¹⁵⁾.

Per quanto riguarda più specificamente la determinazione del numero legale in Commissione, può osservarsi come in sede legislativa sia alla Camera (art. 46, co. 1), sia al Senato (art. 30, co. 1) sia richiesta la maggioranza dei rispettivi componenti. Al Senato inoltre tale maggioranza è prescritta espressamente anche per la sede redigente ⁽¹⁶⁾ e per le sedute nelle quali le Commissioni discutano o adottino «deliberazioni su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea» ovvero nel caso di elezione dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni (art. 27 R.S.).

Alla Camera, sebbene la formulazione letterale dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento si riferisca esplicitamente solo alla sede legislativa essa è pacificamente intesa nel senso di richiedere la presenza della maggioranza dei componenti delle Commissioni in tutte le sedi in cui vengono adottate decisioni definitive, e, dunque, anche in sede redigente, per la votazione di risoluzioni, di pareri parlamentari su atti del Governo, nonché per la votazione del documento conclusivo di indagini conoscitive ⁽¹⁷⁾.

Per tutte le altre sedi, alla Camera, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento della Camera stabilisce, per la validità delle deliberazioni delle Commissioni, il *quorum* ridotto di un quarto dei loro componenti; al Senato, l'articolo 30, comma 3, secondo periodo, prevede invece che sia sufficiente la presenza di un terzo dei componenti la Commissione.

Nel caso di votazioni qualificate anche in Commissione la verifica del numero legale è in *re ipsa* in quanto esse si svolgono con metodi dai quali risulta automaticamente la sussistenza o meno del numero legale (votazioni per appello nominale ⁽¹⁸⁾, per schede o mediante palline).

Occorre adesso verificare, da una parte, quali parlamentari sono computati come presenti ai fini del numero legale dai regolamenti delle Camere e, dall'altra, come avviene in concreto tale verifica.

A tale scopo occorre prendere in considerazione la diversa disciplina delle missioni e dei congedi nei regolamenti di Camera e Senato. Infatti, mentre alla Camera, l'articolo 46, comma 2, prevede che i deputati che siano fuori sede per incarico avuto dalla medesima o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio siano computati come presenti ai fini del numero legale, al Senato vige la diversa disciplina, per cui i senatori in missione per incarico avuto dal Senato o per ragioni della loro carica ministeriale, nonché quelli in congedo, questi ultimi nel limite massimo di un decimo del totale dei componenti l'Assemblea, non sono computati per fissare il numero legale (art. 108, co. 2).

La dottrina ha osservato, peraltro, come tali correzioni alla formula costituzionale «della maggioranza dei loro componenti» sembrano essere ampiamente giustificate dalla natura policentrica del Parlamento e dalla necessità di permettere all'organo di poter svolgere in concreto la propria attività ⁽¹⁹⁾.

Sotto il profilo del merito delle soluzioni adottate, sembrerebbe preferibile l'impostazione del Regolamento della Camera che computa tra i presenti i deputati assenti giustificati, senza alterare in tal modo il parametro del numero legale ⁽²⁰⁾.

Può peraltro affermarsi che l'attuale impostazione seguita alla Camera a partire dal Regolamento del 1971 agevoli significativamente il raggiungimento del numero legale rispetto al precedente sistema che è identico a quello attualmente vigente al Senato (salvo che per il tetto che era costituito da un quinto e non da un decimo dei componenti l'Assemblea), la cui normativa appare dunque ispirata a criteri più restrittivi.

Il Presidente d'Assemblea e i presidenti di Commissione sono sempre computati tra i presenti ai fini del numero legale, secondo una antica consuetudine delle Aule parlamentari.

Sono inoltre sempre computati tra i presenti i firmatari di una richiesta di votazione qualificata, così come i richiedenti la verifica del numero legale (art. 46, co. 6, R.C., art. 108, co. 3, R.S.) ⁽²¹⁾. Si tratta di una norma che, insieme a quella sulla presunzione del numero legale, rappresenta una cautela restrittiva all'uso di tale strumento in chiave

ostruzionistica, onde evitare che i richiedenti la verifica dopo averla chiesta escano dall'Aula proprio per far mancare il numero legale ⁽²²⁾.

Venendo alle modalità concrete di effettuazione della verifica, si precisa che il numero legale non è fissato *a priori*, nel senso che non si fa riferimento al numero astratto e complessivo dei componenti l'Assemblea, bensì ai parlamentari in carica e quindi ai componenti il collegio reale – in grado di essere presenti ed esercitare le proprie funzioni – che può differire dal collegio virtuale qualora vi siano seggi vacanti. Si pensi alla XIV legislatura nella quale, a causa dell'anomalo operare di un meccanismo della legge elettorale maggioritaria, non è stato possibile procedere alla proclamazione iniziale di ben undici deputati, che sono poi aumentati nel corso della legislatura, impedendo il raggiungimento del *plenum* dell'Assemblea ⁽²³⁾.

Numerosi sono, peraltro, i precedenti che confermano l'applicazione della norma costituzionale (art. 64, co. 3) in tal senso, proprio a dimostrazione che il cosiddetto numero legale o *quorum* strutturale varia a seconda delle circostanze «storiche» in cui viene computato ⁽²⁴⁾.

All'accertamento del numero legale si procede, in Assemblea, per prassi, mediante il dispositivo elettronico di votazione, attraverso il quale deputati e senatori ⁽²⁵⁾ (art. 108, 1° co., R.S.) possono rendere manifesta la loro presenza in Aula, o, in alternativa, come prescrive espressamente il solo Regolamento della Camera (art. 47, 1° co., R.C.), mediante appello in entrambe le Camere.

In Commissione, la verifica del numero legale ha luogo, di norma, mediante appello nominale (art. 47, 1° co., R.C.); tuttavia, qualora la mancanza del numero legale sia evidente, essa può essere constatata dal presidente della Commissione, apprezzando le circostanze, con un rapido conteggio a vista ⁽²⁶⁾.

Anche nelle Commissioni senatoriali la verifica del numero legale ha luogo mediante appello nominale, pur non essendovi alcuna norma espressa in tal senso ⁽²⁷⁾.

Può dunque dirsi che alla Camera in Assemblea e nelle Commissioni in sede legislativa sono computati al fine della determinazione del numero legale:

- il Presidente della Camera e/o il presidente di Commissione;
- i venti deputati in Assemblea o i quattro deputati in Commissione che abbiano sostenuto la richiesta di verifica (art. 46, co. 6);
 - i deputati in missione (art. 46, co. 2);
 - i deputati che all'atto della votazione dichiarino di astenersi (art. 46, co. 3) (c.d. astensione dal voto) ⁽²⁸⁾;

- i deputati che nella fase della votazione siano intervenuti per dichiarazione di voto ⁽²⁹⁾;
- gli eventuali richiedenti votazioni qualificate (art. 46, co. 6);
- tutti i deputati fisicamente presenti in Aula al momento della votazione (alla Camera a partire dalla XIII legislatura).

Al Senato, invece, il numero legale si determina, rispettivamente in Assemblea e in Commissione in sede legislativa e redigente, secondo le medesime regole ma sottraendo, anziché aggiungendo, i deputati in missione o in congedo.

Alla Camera, in caso di constatata mancanza del numero legale, il Presidente può togliere subito la seduta (l'Assemblea e la Commissione si intendono allora convocate con lo stesso ordine del giorno per il seguente giorno non festivo alla stessa ora di convocazione della seduta che è stata tolta oppure anche per il giorno festivo qualora l'Assemblea o la Commissione abbiano già deliberato di tenere seduta in quella data) oppure rinviarla di un'ora. Alla ripresa, qualora il numero legale manchi nuovamente, il Presidente, secondo la prassi, può disporre un ulteriore rinvio di un'ora e così via fino a che il numero legale sia raggiunto, oppure può disporre il rinvio della seduta (art. 47 R.C.).

Alla Camera, per quanto riguarda la durata delle sospensioni, nella prassi dell'Assemblea, si sono riscontrati casi di rinvio anche superiore all'ora, tanto che la Presidenza ha affermato che rientra nelle sue prerogative sospendere la seduta anche per un tempo superiore a quello stabilito espressamente dall'articolo 47, comma 2 ⁽³⁰⁾, ed in tali casi i rinvii in genere sono disposti fino alla ripresa dei lavori pomeridiani dell'Assemblea già prevista nell'ordine del giorno, ovvero al termine della Conferenza dei presidenti di gruppo. Rinvii superiori all'ora sono peraltro frequenti anche nelle sedute delle Commissioni permanenti, delle Giunte e degli organismi bicamerali.

Al Senato, invece, il Regolamento all'articolo 108, comma 4, prevede che, in caso di mancanza del numero legale, il rinvio della seduta ad altra ora dello stesso giorno debba obbligatoriamente avvenire con un intervallo di tempo non minore di venti minuti; in alternativa il Presidente può anche apprezzare le circostanze e togliere la seduta. Si prevede altresì che alla quarta mancanza consecutiva del numero legale la seduta sia comunque tolta.

In linea generale può dirsi che la Presidenza di Assemblea tende a «resistere», togliendo la seduta solo dopo ripetuti e inutili tentativi di raggiungimento del numero legale, soprattutto al fine di non alterare il calendario dei lavori ⁽³¹⁾.

Entrambi i Regolamenti prevedono inoltre che la mancanza del numero legale in una seduta non determini presunzione di mancanza del numero legale nella seduta successiva o dopo la ripresa della seduta stessa. Infatti, alla ripresa, rivive la presunzione di esistenza del numero legale, quindi, in mancanza di una nuova richiesta di verifica la seduta può proseguire normalmente.

3 - *Gli effetti dell'astensione sulla determinazione del numero legale*

L'articolo 46, comma 3, del Regolamento della Camera statuisce espressamente che: «Nelle votazioni per le quali è necessaria la constatazione del numero legale, i deputati presenti, i quali, prima che sia dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi, sono computati ai fini del numero legale» ⁽³²⁾.

Tale disposizione stabilisce dunque che ai fini dell'accertamento del numero legale, gli astenuti alla Camera sono considerati e computati tra i presenti. Pertanto, chi dichiara di astenersi è considerato presente ai fini della determinazione del numero legale ⁽³³⁾.

È stato quindi osservato ⁽³⁴⁾ come non sia sufficiente agli astenuti, per poter essere considerati presenti e computati nel numero legale, la mera presenza fisica in Aula, essendo altresì necessario che essi abbiano dichiarato di astenersi dal voto. Infatti seppure la normativa regolamentare considera in via di principio gli astenuti come presenti ai fini della determinazione del numero legale ⁽³⁵⁾, tuttavia i regolamenti formalmente fanno riferimento solo alla astensione espressa al momento della votazione e, quindi, ad un atteggiamento esplicito assunto da chi intende astenersi.

A tale proposito occorre tuttavia rilevare come, alla Camera, la presenza fisica dei deputati alle votazioni, in particolare nel corso della XIII legislatura, dopo una fase politica caratterizzata dalla frequente mancanza del numero legale determinata da atteggiamenti ostruzionistici ⁽³⁶⁾, abbia avuto un'interpretazione per così dire evolutiva rispetto alla lettera delle norme regolamentari (c.d. «Lodo Violante»). Tanto che, allo stato attuale, la mera presenza fisica in Aula è considerata rilevante ai fini del computo del numero legale ⁽³⁷⁾.

Si ricordano al riguardo le determinazioni assunte dal Presidente della Camera, dopo aver consultato sul punto la Giunta per il Regolamento ⁽³⁸⁾, e comunicate all'Assemblea nella seduta del 24 febbraio 1999 ⁽³⁹⁾. In particolare si affermò come «la Presidenza è tenuta a dare rigorosa

applicazione al principio sancito dall'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, in base al quale "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti". Da tale principio, che trova svolgimento nelle disposizioni del Regolamento della Camera, emerge una distinzione tra computo del numero legale e computo della maggioranza. Relativamente a quest'ultimo, l'articolo 48, comma 1, precisa che debbono essere considerati presenti soltanto coloro che esprimono voto favorevole o contrario. Per quanto riguarda invece il computo del numero legale, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento non consente alcuna interpretazione limitativa: ai sensi di tale disposizione debbono pertanto essere computati tutti i deputati presenti, indipendentemente dalla loro partecipazione alla votazione. Questa ovvia interpretazione trova espressa conferma nella successiva disposizione del comma 3 dell'articolo 46, che impone di considerare presenti ai fini del numero legale anche i deputati che abbiano dichiarato di astenersi dal voto. Quando sia necessario per constatare la sussistenza del numero legale, la Presidenza, in aggiunta ai votanti e a coloro che abbiano dichiarato di astenersi dal voto, computerà pertanto i deputati presenti in Aula, i quali non abbiano preso parte alla votazione, indicandoli nominativamente.

La Presidenza – come fu precisato – avrà comunque cura di tutelare l'esercizio della facoltà di non concorrere in alcun modo alla deliberazione, in particolare allorquando attraverso l'abbandono dell'Aula uno o più gruppi intendano manifestare la propria posizione politica rispetto alla deliberazione medesima».

Tale interpretazione regolamentare è stata fortemente criticata soprattutto da parte dell'opposizione, che ha rilevato come essa tra l'altro risulta contraddittoria rispetto alle disposizioni in materia di dichiarazioni di voto, in quanto connessa «a un dato materiale – la presenza in Aula – non trasfuso in un atto di volontaria partecipazione, non verificato, né verificabile con gli strumenti apprestati dal Regolamento per l'accertamento del numero legale»⁽⁴⁰⁾. Si rilevò inoltre l'esigenza di modificare il terzo comma dell'articolo 46 del Regolamento, considerato che la nuova interpretazione sembrava porsi in netto contrasto con la lettera della disposizione stessa⁽⁴¹⁾.

Si ritiene che l'interpretazione evolutiva dell'articolo 46 del Regolamento della Camera permetta ora di configurare nella prassi della Camera ipotesi di «astensione non dichiarata» e quindi tacita dal voto.

Tornando alla disciplina dell'astensione, la disposizione che prevede il computo degli astenuti nel numero legale trova fondamento nel prin-

cipio più volte affermato dell'unità della fase di votazione, che rappresenta nella sua interezza un tutto inscindibile di cui entrano a far parte integrante sia le dichiarazioni di astensione, sia quelle di voto favorevole o contrario, sia le operazioni di voto e di scrutinio attraverso le quali prende forma la volontà dell'Assemblea, sia il compimento di ogni altra attività giuridicamente rilevante nel procedimento di votazione.

Debbono pertanto essere considerati presenti ai fini del numero legale, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, del Regolamento della Camera, tutti i deputati che siano intervenuti in sede di dichiarazione di voto – non solo quindi quelli che abbiano preannunciato espressamente d'astenersi – in quanto il diritto di intervenire per dichiarazione di voto si configura come strumentale rispetto alla votazione; è dunque del tutto consequenziale che il Regolamento ne configuri l'esercizio come inscindibile rispetto alla partecipazione alla votazione stessa, secondo un costante orientamento della Giunta per il Regolamento della Camera.

L'articolo 46 del Regolamento della Camera, al comma 6, precisa altresì, come già visto in precedenza, a conferma di quanto sopra, che anche i «firmatari di una richiesta di votazione qualificata, così come i richiedenti la verifica del numero legale, sono sempre considerati presenti agli effetti del numero legale».

A tale riguardo si ricorda come, in un parere reso in materia dalla Giunta per il Regolamento ⁽⁴²⁾, si è riconosciuto doversi computare come presenti – in caso di richiesta di votazione qualificata formulata da uno o più presidenti di gruppo – deputati appartenenti ai medesimi gruppi in numero pari almeno al *quorum* a tal fine previsto dal Regolamento ⁽⁴³⁾.

Nel caso di concorso tra una richiesta di votazione qualificata e una richiesta di verifica del numero legale prevale la prima e questo perché la richiesta di votazione qualificata assorbe integralmente la *ratio* perseguita con la richiesta di verifica del numero legale, ma non viceversa. Infatti, mentre la votazione qualificata produce di per sé l'accertamento del numero legale, la verifica del numero legale non esaurisce le finalità sottostanti alla richiesta di votazione nominale, da un lato, (ossia la registrazione del voto espresso da ciascuno dei partecipanti alla votazione) e, dall'altro, nei casi in cui è consentita, la richiesta di votazione segreta (quella di garantire a ciascun partecipante alla votazione assoluta libertà nell'espressione del voto).

Deve altresì osservarsi come in caso di richiesta di verifica del numero legale e di votazione qualificata in relazione alla medesima deliberazione, ove venissero effettuate entrambe si verificherebbe una palese diseconomia procedurale, con l'inevitabile duplicazione dell'accertamento circa la sussistenza del numero legale.

Deve pertanto ritenersi che la richiesta di votazione qualificata debba prevalere nel concorso con la richiesta di verifica del numero legale, essendo la prima esaustiva degli effetti che sono conseguiti di norma mediante la seconda.

Nel caso però in cui sia stata già effettuata la verifica del numero legale, è inammissibile la richiesta di votazione qualificata. E questo perché l'articolo 52 del Regolamento della Camera, al comma 1, dispone che la richiesta di votazione qualificata debba essere formulata nel momento in cui il Presidente, chiusa la discussione, dichiara di doversi passare ai voti, e prima che sia stata dichiarata aperta la votazione. Deve pertanto concludersi che, ove sia avanzata richiesta di verifica del numero legale, il prescritto numero di deputati che intendesse chiedere la votazione qualificata avrebbe l'onere di manifestarlo prima che il Presidente dia inizio alle operazioni di verifica del numero legale. Ove lo ritenga, la Presidenza potrebbe eventualmente accertare se alcuno abbia intenzione di chiedere forme qualificate di votazione subito prima dell'indizione della votazione e, solo in caso contrario, dar corso alla verifica del numero legale. Una richiesta di votazione qualificata avanzata successivamente all'inizio delle operazioni di verifica è pertanto da ritenersi inammissibile.

Può dunque affermarsi che l'articolo 46 del Regolamento della Camera svolge coerentemente la *ratio* dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, che consiste nell'esigenza, da un lato, di evitare che le Camere adottino deliberazioni senza la partecipazione consapevole della maggioranza dei loro componenti e, dall'altro, nell'evitare di autorizzare comportamenti idonei a paralizzare l'attività delle Camere.

Nel Regolamento del Senato, da un lato, non esiste una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 46, comma 3, del Regolamento della Camera e, dall'altro, esiste l'articolo 108, primo comma, che in materia di verifica del numero legale afferma che i senatori sono invitati dalla Presidenza a far constatare la loro presenza attraverso l'apposito dispositivo elettronico, e non solo quelli che votano contro o a favore ma anche chi si astiene, perciò solo quelli che lo fanno vengono computati tra i presenti ai fini del numero legale.

Sembrerebbe dunque che anche il Regolamento del Senato faccia riferimento in modo esplicito esclusivamente all'astensione espressa al momento della votazione.

Pertanto, anche al Senato gli astenuti sono considerati presenti ai fini della determinazione del numero legale, ma la differenza rispetto al Regolamento della Camera è che sono considerati presenti anche al fine della determinazione del *quorum* di maggioranza. Secondo parte della

dottrina la «partecipazione alla votazione» nel Regolamento del Senato sarebbe dunque intesa quale mera presenza fisica dei parlamentari ⁽⁴⁴⁾.

Quindi al Senato gli astenuti sono presenti e votanti e tale assunto è dimostrato anche dal successivo articolo 109 che considera la dichiarazione di astensione alla stessa stregua di una dichiarazione di voto: «Ciascun senatore, prima di ogni votazione per alzata di mano, può annunciare il proprio voto, senza specificarne i motivi, dichiarando soltanto se è favorevole o contrario oppure se si astiene» ⁽⁴⁵⁾.

Prima di analizzare sotto il profilo storico e operativo le implicazioni della diversa disciplina regolamentare di Camera e Senato in materia di astensione, è opportuno soffermarsi brevemente sul concetto di *quorum* di maggioranza, perché in effetti l'astensione produce conseguenze assai più rilevanti sulla determinazione di quest'ultimo piuttosto che sul computo del numero legale.

4 - La diversa disciplina del computo degli astenuti ai fini della determinazione del quorum di maggioranza nei Regolamenti di Camera e Senato

Per *quorum* di maggioranza ai sensi dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, si intende che le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune per essere valide devono essere approvate «a maggioranza dei presenti».

Si tratta di un'applicazione del cosiddetto principio maggioritario, considerato il principio generale vigente per le deliberazioni collegiali in tutti gli ordinamenti democratici ⁽⁴⁶⁾.

Al riguardo si condivide l'opinione di quella dottrina che ha sottolineato come l'articolo 64 preveda in sostanza un «limite di sicurezza» per la validità delle deliberazioni, nel senso di stabilire il voto favorevole della maggioranza dei presenti ai fini dell'approvazione della proposta oggetto di votazione. Si tratterebbe in sostanza di uno dei due principi deliberativi – insieme all'altro del numero legale, ovvero della maggioranza dei componenti – individuati nel sistema adottato dal nostro costituente ⁽⁴⁷⁾.

È a questo punto necessario verificare come è stata interpretata l'espressione costituzionale «a maggioranza dei presenti» dalle disposizioni dei Regolamenti parlamentari.

Preliminarmente però è opportuno ricordare come la formula dell'articolo 64 approvata in un primo tempo durante i lavori preparatori della Costituzione recitava «a maggioranza dei votanti», e/o «a maggioranza dei voti» e successivamente fu modificata in «a maggioranza dei presenti», da parte del comitato di redazione della Commissione dei set-

tantacinque, e così sottoposta all'approvazione dell'Assemblea ⁽⁴⁸⁾, senza particolari discussioni al riguardo, come se le due espressioni fossero adoperate in senso quasi equivalente.

Il Regolamento della Camera all'articolo 48, prevede, al comma 1, riprendendo sostanzialmente in modo quasi letterale la formula dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, che: «Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvi i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale» e, al comma 2, stabilisce la più rilevante regola secondo la quale: «Ai fini del comma 1 sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario».

Gli astenuti sono considerati dunque presenti ai fini del numero legale (art. 46, co. 3), ma non ai fini del *quorum* di maggioranza (art. 48, co. 1).

Per evitare la conseguenza di un *quorum* di maggioranza più alto che deriverebbe dal considerare gli astenuti presenti alla votazione, la tradizione secolare della Camera è stata sempre quella di escludere gli astenuti dal numero dei votanti ⁽⁴⁹⁾.

Si ricorda inoltre che alla Camera l'articolo 48, comma 3, del Regolamento stabilisce che i segretari tengano nota dei votanti e di coloro che abbiano dichiarato di astenersi dalla votazione, ai sensi dell'articolo 46, comma 3.

Al Senato è stata adottata l'opposta soluzione sin dal Regolamento del 1948, sostanzialmente ribadita nell'attuale Regolamento all'articolo 107, che prevede che «ogni deliberazione al Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione». Il successivo articolo 109, comma 1, consentendo ad ogni senatore di annunciare il proprio voto, prima di ogni deliberazione per alzata di mano, indicando se è favorevole, contrario o se si astiene, configura gli astenuti come presenti e votanti, nel caso di astensione dichiarata ⁽⁵⁰⁾, stabilendo che nel *quorum* di maggioranza siano quindi computati anche questi ultimi.

Pertanto, al Senato il *quorum* di maggioranza risulta essere calcolato su una base numerica più ampia rispetto a quella della Camera, nella quale come detto chi si astiene è considerato non votante e quindi non rileva ai fini della determinazione della maggioranza approvativa.

Per ovviare a tale inconveniente al Senato è invalsa la prassi di allontanarsi dall'Aula per non essere computati tra i presenti ai fini del *quorum* di maggioranza. Pertanto i presenti che intendano astenersi si fingono assenti, allontanandosi dall'Aula al momento della votazione ⁽⁵¹⁾. Non si tratterebbe tuttavia di un *escamotage* secondo quella parte della dottrina che ritiene come proprio dal combinato disposto degli artico-

li 107, comma 1, e 109, comma 1, del Regolamento del Senato, si ricavi appunto l'esclusione dal computo del *quorum* di maggioranza dei presenti che non prendono parte alla votazione, senza aver dichiarato esplicitamente l'astensione, ma semplicemente allontanandosi dall'Aula ⁽⁵²⁾.

Giova ricordare che la diversa integrazione della norma costituzionale resa da entrambi i regolamenti parlamentari e la relativa disputa si trascinano dall'epoca statutaria, nel corso della quale appunto la dottrina si divide su due distinte posizioni: da un lato, i sostenitori della tesi secondo la quale «chi si astiene vota» ⁽⁵³⁾ e, votando, non approva la proposta ⁽⁵⁴⁾, e, dall'altro, la tesi di coloro che escludevano gli astenuti dal numero dei votanti ⁽⁵⁵⁾.

Successivamente, in epoca repubblicana, tali tesi furono variamente riprese nel senso che, da un lato, si affermò che l'astensione rappresenterebbe una delle possibili forme di «votazione negativa», in cui rientrerebbero, con diverso grado di efficacia, anche l'assenza, la scheda bianca ed il voto contrario; dall'altro, nell'impossibilità di trovare un *tertium genus* tra voto favorevole e voto contrario, si sostenne che l'astensione sarebbe nient'altro che un «voto neutro» ⁽⁵⁶⁾.

A tali ricostruzioni si oppone tuttavia l'asserto secondo cui «in tal modo l'astensione sarebbe votazione, mentre l'astensione non è votazione» ⁽⁵⁷⁾; specificandosi che essa manifesta indifferenza o indecisione ⁽⁵⁸⁾ o implica una «rinuncia temporanea al diritto di voto» ⁽⁵⁹⁾ o addirittura non costituisce alcuna manifestazione di volontà ⁽⁶⁰⁾.

A tale ultimo riguardo ci preme invece sottolineare come l'astenuto, con la sua dichiarazione, rinuncia solo ad esprimere un voto favorevole o contrario, ma pone in essere una manifestazione di volontà che ha ad oggetto non solo l'atto che compie, ma anche le sue conseguenze sotto il profilo giuridico e soprattutto politico ⁽⁶¹⁾. L'astensione dovrebbe dunque essere intesa come manifestazione di volontà e di libertà democratica nel voto – in molti casi una manifestazione democratica di dissenso – e quindi sempre consentita e tutelata.

Gran parte della dottrina, adottando un'interpretazione letterale dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, afferma che all'espressione «maggioranza dei presenti» vada attribuito il significato di fisicamente presenti in Aula, ritenendo poco rispondente al dettato costituzionale considerare assente chi è fisicamente presente e dichiara di astenersi ⁽⁶²⁾. Secondo tale interpretazione devono essere ricompresi nel termine «presenti» tutti coloro che al momento della votazione o attraverso essa ⁽⁶³⁾ rivelano la loro presenza, sia dichiarando l'astensione dal voto, sia depositando nell'urna una scheda bianca, sia esprimendo un voto irre-

golare mediante una scheda, che in sede di computo dei voti sia successivamente dichiarata nulla ⁽⁶⁴⁾.

Per le ragioni suesposte l'articolo 48, comma 2, del Regolamento della Camera, che come visto esclude gli astenuti dal calcolo della maggioranza, solleverebbe notevoli dubbi di legittimità costituzionale, per contrasto con l'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, che prevede per la validità delle deliberazioni la maggioranza dei presenti (e non dei votanti) ⁽⁶⁵⁾.

Si è quindi sostenuto che l'esatta prospettiva dalla quale inquadrare gli istituti del numero legale e del *quorum* di maggioranza non può essere soltanto quella di appurarne il funzionamento sotto il profilo procedimentale, quali istituti cioè atti a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari, ma debba essere quella di ricondurre gli stessi alla normativa costituzionale di principio, «normativa che intende garantire al Parlamento una effettiva e costante rappresentatività» ⁽⁶⁶⁾.

Altri ritengono che il contrasto dell'interpretazione offerta dal Regolamento della Camera con la lettera dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione ⁽⁶⁷⁾, derivi dalla constatazione che il nostro ordinamento a differenza di altri ⁽⁶⁸⁾ si affianca a quei pochi altri casi di ordinamenti ⁽⁶⁹⁾ in cui ai fini del calcolo del *quorum* di maggioranza sono computati i parlamentari presenti e non già solo i votanti in senso favorevole o contrario. Pertanto, tra i presenti andrebbero computati anche gli astenuti di cui certo non potrebbe negarsi la presenza essendo calcolati anche ai fini del numero legale; inoltre non sarebbe possibile attribuire ai termini «presente» e «presenti» che ricorrono entrambi al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione un significato diverso e contraddittorio. Si giunge pertanto ad affermare che «la presenza in Aula o l'assenza del parlamentare è una situazione di fatto univoca ed inscindibile, rilevante ad un duplice fine, della determinazione del numero legale e della maggioranza delle deliberazioni» ⁽⁷⁰⁾.

Come abbiamo sin qui visto, però, ciò è posto in dubbio dalla normativa di entrambi i regolamenti che prevede espressamente solo l'astensione dichiarata. Infatti, la mera presenza fisica nelle aule parlamentari, senza alcun comportamento concludente quale la dichiarazione di astensione o l'espressione di un voto favorevole o contrario, non dovrebbe rilevare *stricto sensu* ad alcun fine. Salvo quanto si è detto (v. *infra* § 2) a proposito della prassi invalsa alla Camera a partire dalla XIII legislatura di considerare ai fini del numero legale tutti i deputati presenti in Aula ⁽⁷¹⁾.

Altra parte della dottrina pur affermando che la prassi della Camera «col disposto costituzionale sembra contrastare nettamente» ritiene tut-

tavia che tale giudizio sia attenuato dalla osservazione che «importante è individuare le conseguenze che discendono dalla inclusione o dalla esclusione degli astenuti dal *quorum*» e che «computando gli astenuti nella maggioranza» l'astensione non sarebbe altro che una delle forme che può assumere il voto contrario ⁽⁷²⁾.

La dottrina che sembra preferibile ha invece sostenuto la tesi della piena legittimità della esclusione degli astenuti dal computo del *quorum* di maggioranza, variamente argomentandola. È stato osservato, da un lato, che dagli stessi lavori preparatori della Costituzione si desume quale sia la effettiva volontà del costituente – quella cioè di escludere gli astenuti dal *quorum* di maggioranza – dall'altro, che tale procedura della Camera è conforme ad una secolare consuetudine, e che la conseguenza pratica che deriverebbe dal computo degli astenuti nel calcolo della maggioranza sarebbe uno svantaggio notevole per la maggioranza di governo ⁽⁷³⁾. A sostegno ulteriore di tale tesi si evidenzia altresì come la regola di computare gli astenuti ai fini del numero legale e non del *quorum* di maggioranza fu seguita tra l'altro da parte dell'Assemblea costituente nel corso dei propri lavori.

Contro quest'ultimo argomento si è tuttavia sostenuto che l'analisi dei lavori preparatori indurrebbe invece a separare nettamente la prassi seguita dall'Assemblea costituente ed il modello di funzionamento delle Camere da questa prefigurato, nel senso che non sarebbe opportuno trasporre nella prassi parlamentare repubblicana prassi sorte in epoca statutaria, tenuto conto dell'introduzione di disposizioni costituzionali che disciplinerebbero direttamente, sottraendoli alla disponibilità delle Camere, alcuni aspetti della organizzazione e delle procedure interne di queste ⁽⁷⁴⁾.

Altri invece hanno dapprima rilevato come la pratica della Camera che, a differenza di quanto disposto per il Senato, esclude gli astenuti dal numero dei votanti, sembrerebbe in contraddizione con l'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, che non richiede più la «maggiorità dei voti» come lo Statuto albertino all'articolo 54, bensì la «maggioranza dei presenti», opinione successivamente rivista nel senso di ritenere più corretta la soluzione adottata dalla Camera, «dato che chi si astiene non è un votante, in quanto il significato della sua dichiarazione non può mai considerarsi risolto a partecipare alla volontà concorrente a formare la maggioranza» ⁽⁷⁵⁾.

Sembra pertanto preferibile quella dottrina che, partendo dal dettato costituzionale, rileva, da un lato, come l'astensione pur non essendo disciplinata in modo diretto dalla Costituzione non per questo debba es-

sere considerata inammissibile – cosa che peraltro cozzerebbe con consuetudini parlamentari secolari che l'hanno sempre consentita – tenuto anche conto tra l'altro che la Costituzione non contiene alcun espresso divieto della facoltà di astensione se si eccettua l'indiretto riferimento contenuto all'articolo 48, secondo comma, secondo cui l'esercizio del voto costituisce «dovere civico» ⁽⁷⁶⁾ e, d'altronde, l'astensione è un modo di manifestare il voto; e, dall'altro, come dal disposto dell'articolo 75, comma 4, in tema di referendum abrogativo, si ricavi non soltanto che la Costituzione consente l'astensione ma la legittimi esplicitamente, affermando che: «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi» ⁽⁷⁷⁾.

In sostanza l'espressione «a maggioranza dei presenti» andrebbe intesa nel senso di «maggioranza dei voti validamente espressi» ⁽⁷⁸⁾.

La richiamata disposizione costituzionale conforterebbe pertanto la scelta operata da entrambi i Regolamenti in favore dell'ammissibilità dell'astensione, ma soprattutto sembrerebbe delineare una distinzione tra «astensione dal voto», intesa come mancata partecipazione al procedimento di votazione; e «astensione nel voto», intesa nel senso di non esprimere alcun giudizio favorevole o contrario ⁽⁷⁹⁾.

In conclusione, nell'aderire alla tesi di chi ritiene del tutto sterile la polemica sulla maggiore o minore conformità alla norma costituzionale delle norme dei due Regolamenti parlamentari, si condivide la possibilità che la norma costituzionale, proprio in quanto ha ommesso qualsiasi disciplina parlamentare dell'astensione, possa essere integrata in entrambi i modi dalle disposizioni regolamentari. Pertanto i contrapposti sistemi per il computo degli astenuti sarebbero da considerarsi non tanto *contra* ma tutt'al più *praeter constitutionem*. Infatti, entrambi i sistemi, pur nella loro apparente insanabile contrapposizione, appaiono frutto di quella autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Camera ⁽⁸⁰⁾.

Rinviando ad altra sede lo svolgimento di considerazioni più puntuali sul concetto di astensione ⁽⁸¹⁾, occorre comunque tenere presente che con l'astensione si consente la manifestazione di ulteriori posizioni politiche rispetto al voto favorevole e contrario e ciò dà la possibilità di poter cogliere «sfumature negli atteggiamenti delle forze politiche che altrimenti andrebbero perdute» ⁽⁸²⁾.

La possibilità offerta dal Regolamento della Camera di astenersi senza essere computati ai fini del *quorum* di maggioranza offre ai deputati una più ampia sfera di libertà e la circostanza storico-politica dell'opportunità, se non della necessità, di facultizzare il ricorso all'astensione,

ci fanno propendere per la soluzione adottata alla Camera, che tra l'altro si era proposto di cristallizzare in una modifica all'articolo 64 della Costituzione ⁽⁸³⁾. Ricordiamo, tuttavia, che altra parte della dottrina ha invece proposto di modificare il Regolamento della Camera in senso (letteralmente) conforme a Costituzione e quindi nel senso tracciato dal Regolamento del Senato ⁽⁸⁴⁾.

Sembra a questo punto necessario ricordare come la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 78 del 1984, abbia dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge approvata in prima lettura alla Camera, in conformità al Regolamento, dalla maggioranza dei voti espressi, senza computare gli astenuti al fine del *quorum* di maggioranza, per presunto contrasto con l'articolo 64, terzo comma, e 72, primo comma, della Costituzione ⁽⁸⁵⁾.

Occorre tener presente che ancora prima che la Corte si pronunciasse con sentenza di rigetto sulla questione di legittimità portata al suo giudizio, parte della dottrina ha, da un lato, svolto considerazioni critiche sulla tesi dedotta nella prima ordinanza di rimessione alla Corte circa la pregiudiziale incostituzionalità della legge impugnata per irregolarità nella procedura di approvazione e, dall'altro, valutato i riflessi di una eventuale declaratoria di incostituzionalità sulle norme dei Regolamenti che consentono l'astensione e le sue conseguenti implicazioni di carattere sistematico ⁽⁸⁶⁾.

Fu infatti osservato come la differente disciplina vigente alla Camera e al Senato in materia di astensione è ricollegabile all'autonomia regolamentare costituzionalmente garantita ad esse, e diversamente argomentando dovrebbe porsi in dubbio la legittimità costituzionale della stessa possibilità di astenersi nel corso di votazioni parlamentari. In tal modo, da un lato, si porrebbe in dubbio il principio – che in un ordinamento democratico presiede la formazione della volontà collegiale – della maggioranza semplice o relativa (salve espresse deroghe) consistente nel ritenere approvato l'oggetto sottoposto a votazione quando i voti favorevoli superino i contrari e, dall'altro, verrebbe travisato lo stesso concetto di astensione, che in ogni caso, non può essere identificato con il voto contrario. E considerare i voti di astensione come voti contrari sarebbe stato nel caso di specie l'unico modo che avrebbe consentito alla Corte di invalidare il risultato della votazione della Camera, trasformando l'approvazione in rigetto ⁽⁸⁷⁾.

Il disegno di legge di che trattasi, infatti, alla Camera dei deputati fu approvato regolarmente articolo per articolo, ma nella votazione finale raccolse solo la maggioranza dei votanti, ma non anche quella dei pre-

sentì, e tuttavia ne venne proclamata l'approvazione. Ciò, in applicazione dell'articolo 48, secondo comma, del Regolamento, a norma del quale, dovendosi considerare «presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario», gli astenuti non vengono computati ai fini del *quorum* di maggioranza.

Il testo di legge in questione fu infatti approvato con 198 voti favorevoli; 121 voti contrari, 154 astenuti. Nell'ordinanza di rimessione alla Corte si argomentava che, essendo presenti in Aula quel giorno 473 deputati (198+121+154) la deliberazione potesse essere validamente adottata solo ove approvata da 237 voti favorevoli, ossia dalla metà più uno dei presenti, senza detrarre dal computo della maggioranza i 154 astenuti, come invece prescrive l'articolo 48, comma 2, applicata invece tale norma risulta che erano sufficienti 159 voti per l'approvazione che, peraltro furono superati, essendo stati i favorevoli 198. Quindi solo sommando ai 121 contrari i 154 astenuti (275), ed equiparando comportamenti politici del tutto diversi, sarebbe stato possibile tramutare la votazione camerale da approvazione in reiezione.

Senza considerare tra l'altro le conseguenze derivanti dall'attribuzione *a posteriori* alla volontà parlamentare espressa secondo certe regole, quelle dei Regolamenti, effetti diversi rispetto a quelli conosciuti e voluti sino a quel momento dagli stessi votanti. Nel senso che sia i deputati, sia i senatori sono ben consapevoli degli effetti dei loro comportamenti astensionistici posti in essere alla stregua delle norme interne di Camera e Senato.

In sostanza con l'ordinanza si chiedeva alla Corte di dare un'unica interpretazione possibile dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, nel senso che tale norma vieterebbe di sottrarre gli astenuti dal calcolo del *quorum* di maggioranza e andrebbe interpretata nel senso di «maggioranza dei presenti» compresi gli astenuti, in contrapposizione all'interpretazione datane dal Regolamento della Camera di «maggioranza dei votanti», ossia «maggioranza dei presenti che esprimono voto favorevole o contrario», esclusi gli astenuti (art. 48, co. 2, R.C.).

Per quanto concerne invece gli effetti di una eventuale declaratoria di incostituzionalità, fu attentamente osservato come un'eventuale pronuncia di accoglimento non avrebbe potuto considerarsi indifferente rispetto alla sorte della norma regolamentare coinvolta. Si osservò quindi come in caso di declaratoria di illegittimità la Corte avrebbe potuto disapplicare la norma regolamentare con effetto nel singolo giudizio, avrebbe potuto sollevare dinanzi a se medesima la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione ovvero, in applicazione dell'articolo 27 della legge n. 87 del 1953, dichiarare l'illegittimità derivata della suddetta norma. L'e-

ventuale accoglimento avrebbe comunque avuto rilevanti implicazioni nella direzione del riconoscimento della forza di legge alle norme regolamentari e sulla loro diretta e autonoma impugnabilità ⁽⁸⁸⁾.

In ogni caso la declaratoria di incostituzionalità avrebbe rischiato di travolgere molte leggi approvate con un rilevante numero di astensioni, producendo effetti in particolare sui progetti di legge ancora *in itinere* ⁽⁸⁹⁾.

Prima di valutare i rilievi critici mossi dalla dottrina verso tale sentenza occorre considerare il ragionamento della Corte che afferma come «l'articolo 64, primo comma, della Costituzione, statuisce che «ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento» ed è «secondo le norme del suo Regolamento» che ognuna delle due Camere esamina i disegni di legge (art. 72, primo comma, Cost.); è ancora il Regolamento di ognuna delle due Camere che può persino stabilire «procedimenti abbreviati» (art. 72, secondo comma, Cost.); è sempre il Regolamento di ognuna delle due Camere che «può altresì stabilire», tanto i «casi», quanto le «forme», in cui i disegni di legge possono addirittura essere approvati in Commissione, anziché dal *plenum* (art. 72, terzo comma, Cost.).

Da tali dati – prosegue la Corte – «risultano la spettanza di autonomia normativa ad entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e dimensione di tale autonomia. È riconosciuta, infatti, a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera. Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i Regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. Ma se l'autonomia normativa di ognuno dei due rami del Parlamento costituisce preclusione persino nei confronti del legislatore ordinario, si deve a maggior ragione ritenere che il Regolamento di una Camera – e, quindi, l'interpretazione da questa data alla Costituzione – spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera, e viceversa.

E allora, comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata «pratica» accade in Senato – il cui articolo 107, comma 1, peraltro, recita che «ogni deliberazione» è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione» – ovvero escluderli, come dispone il Regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'articolo 64,

terzo comma, della Costituzione, che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa testé affermata. Dal constatato di vario non discende, tuttavia, necessariamente che una delle due contrasti con la Costituzione. A ben guardare, infatti, dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente – come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente – ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale. In definitiva, potrebbe anche dirsi che rientrano fra i modi di votazione. Se così è, ben può allora ognuna delle due assemblee, nella sua discrezionale valutazione, stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro, di manifestare la volontà di non partecipare alla votazione».

Tale sentenza è stata variamente criticata dalla dottrina nel senso che la Corte con essa non solo avrebbe rinunciato, con una decisione sostanzialmente elusiva, a risolvere l'antica questione relativa al computo dei voti di astensione nelle Aule parlamentari, ma avrebbe altresì omesso di progredire nel contrastato cammino verso la sindacabilità del procedimento di formazione della legge per vizi formali ⁽⁹⁰⁾. La Corte ha infatti posto l'accento nelle motivazioni della sentenza sull'esclusiva spettanza alle Camere della disciplina regolamentare in materia, come a far rivivere – è stato detto dai critici della decisione – l'antico feticcio degli *interna corporis* ⁽⁹¹⁾.

Si osserva peraltro come sarebbe contraddittorio affermare che «dichiarare di astenersi (alla Camera) e assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente [...]», considerando votanti i parlamentari che si astengono nelle deliberazioni, ma nel contempo affermando che essi non partecipano alla votazione, e consentendo al regolamento parlamentare la facoltà di non computarli ai fini del calcolo della maggioranza.

Secondo altra parte della dottrina la Corte avrebbe omesso nella citata sentenza di dare un'interpretazione univoca dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, in particolare nella seconda parte in cui prescrive «la maggioranza dei presenti» ai fini dell'adozione valida di una deliberazione approvativa ⁽⁹²⁾, spostando il discorso sull'autonomia regolamentare delle Camere, e dando l'impressione di far discendere da questa i termini generali del rapporto tra Costituzione e Regolamenti parlamentari».

L'ambiguità della sentenza in oggetto deriverebbe proprio secondo tale dottrina dalla «ripetuta rappresentazione delle scelte normative

regolamentari quali scelte interpretative della Costituzione» e dall'insistenza sull'esclusività delle Camere quanto all'interpretazione» delle norme stesse.

La Corte sembrerebbe quasi voler rinunciare al proprio compito di interprete qualificata delle disposizioni costituzionali in favore dell'interpretazione prospettata nei regolamenti parlamentari e, al riguardo, c'è chi ha individuato rilevanti profili di problematicità proprio in riferimento al «ruolo interpretativo» ed attuativo della Costituzione attribuito dalla Corte ai Regolamenti stessi ⁽⁹³⁾.

Si critica inoltre l'accostamento non considerato valido tra due situazioni non omogenee: l'astensione alla Camera e l'assenza al Senato e si afferma che l'unico modo per superare l'ambiguità di tale decisione è quella di ritenere che la Corte non abbia voluto fare propria alcuna delle interpretazioni dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, fornite dai Regolamenti di Camera e Senato. Le Camere sarebbero quindi libere di interpretare la seconda parte dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, o nel senso di far coincidere i «presenti» su cui calcolare la maggioranza con i parlamentari fisicamente presenti, o solo con quelli che effettivamente votano.

Tale dottrina però va oltre affermando che, avendo la Corte individuato nell'articolo 64, terzo comma, solo una regola di uniformità tra i due *quorum*, sarebbe necessario vincolare a livello interpretativo le due parti della disposizione, riferendo in ciascun caso alla medesima nozione di «presenti» anche il calcolo del numero legale ⁽⁹⁴⁾.

In conclusione, può invece ritenersi apprezzabile la decisione della Corte che, seppure prudente, sembra aver chiarito in modo puntuale i termini della questione, sancendo la piena legittimità costituzionale della disciplina dell'astensione recata da entrambi i Regolamenti parlamentari.

5 - L'astensione nei vari tipi di votazione in Assemblea e in Commissione

Per quanto riguarda la Camera, occorre preliminarmente ricordare che le votazioni hanno luogo normalmente a scrutinio palese (art. 49, 1° co.). Nelle votazioni a scrutinio palese i voti sono espressi per alzata di mano, per divisione nell'Aula o per votazione nominale (art. 49, co. 2). Si precisa tuttavia, all'articolo 51, comma 1, che «salve le votazioni riguardanti le persone, che si effettuano a scrutinio segreto, l'Assemblea e le Commissioni normalmente votano per alzata di mano, a meno che sia richiesta la votazione nominale ⁽⁹⁵⁾ o, nei casi consentiti dall'articolo 49 e limitatamente all'Assemblea, la votazione a scrutinio segreto».

Nelle votazioni a scrutinio palese (quelle per alzata di mano, nominali ⁽⁹⁶⁾ e per divisione nell'Aula) – così come in quelle a scrutinio segreto – i voti possono essere altresì espressi mediante procedimenti elettronici (art. 49, co. 4) ⁽⁹⁷⁾.

Si precisa poi che ai sensi dell'articolo 53, comma 4, del Regolamento, il Presidente può disporre, per agevolare il computo dei voti in Assemblea, che una votazione che dovrebbe aver luogo per alzata di mano sia effettuata invece mediante procedimento elettronico senza registrazione dei nomi.

In merito all'astensione nelle votazioni palesi mediante procedimento elettronico, occorre rilevare che essa assume chiaramente carattere palese in quanto l'indicazione sull'apparato elettronico di votazione della luce bianca comporta di per sé la riconoscibilità dell'avvenuta astensione.

Anche nelle votazioni palesi per alzata di mano e in quelle per divisione nell'Aula ⁽⁹⁸⁾, l'astensione è manifestamente palese tenuto anche conto che nel caso di richiesta della controprova prima della proclamazione del risultato, ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del Regolamento della Camera, questa si effettua mediante procedimento elettronico, senza registrazioni dei nomi. In tal caso il procedimento elettronico di votazione, come già visto, determina la riconoscibilità dell'astensione al momento dell'espressione del voto (accensione della luce bianca), senza tuttavia consentire *a posteriori* di ricostruire come ha votato ciascun deputato, non essendo prevista la registrazione dei nomi ⁽⁹⁹⁾.

Per quanto concerne le votazioni qualificate, quelle a scrutinio segreto e per appello nominale, l'astensione anche in tal caso ha carattere palese.

Prima di occuparci della questione della riconoscibilità dell'astensione nelle votazioni a scrutinio segreto e delle questioni cui ha dato luogo in particolare alla Camera, in materia di votazioni per appello nominale può rilevarsi come anche in tal caso l'astensione assume caratteri di pubblicità. Infatti, a norma di regolamento la votazione nominale può aver luogo per appello nominale ovvero mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi (art. 54, co. 1), ed, in genere, ai sensi del comma 4 della medesima disposizione, ha luogo mediante procedimento elettronico, mentre l'appello nominale è utilizzato solo in caso di difetto di funzionamento dei dispositivi elettronici di votazione.

La votazione nominale, come è stato autorevolmente osservato, a differenza delle votazioni per alzata di mano o per divisione, consente di individuare il contenuto del voto di ciascun parlamentare, nonché con esattezza il totale dei voti espressi ⁽¹⁰⁰⁾.

Nel caso dell'appello nominale sono considerati votanti e, quindi rilevano ai fini del *quorum* di maggioranza, esclusivamente coloro che rispondono all'appello «sì» o «no». Coloro che non rispondono all'appello, benché presenti alla seduta, manifestano con il loro silenzio la volontà di non partecipare alla votazione e non sono computati ai fini del calcolo della maggioranza. Solo chi dichiara espressamente di astenersi alla Camera, ovvero è presente fisicamente in Aula al momento della votazione, come ricordato più volte, è computato ai fini del numero legale ma non ai fini della determinazione della maggioranza.

Si precisa poi che, in linea generale, la riconoscibilità dell'astensione nelle votazioni a scrutinio palese e in quelle qualificate, quelle per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, è espressamente disciplinata dagli articoli 48, comma 3, e 91, comma 3. Il primo stabilisce che in ogni caso di votazione qualificata, i deputati segretari tengano nota sia dei votanti, sia di coloro che abbiano dichiarato di astenersi. Il secondo prevede invece che, nel caso in cui il Presidente disponga di far procedere a votazioni contemporanee di più progetti di legge, i deputati che intendano astenersi su alcuno dei progetti in votazione devono dichiararlo ai segretari prima del voto.

Da tali norme si evince quindi che, alla Camera, l'astensione ha (in via generale) sempre carattere palese.

Anche al Senato, l'astensione ha di norma carattere palese; infatti, come visto, l'articolo 109, comma 1, prevede che ciascun senatore, prima di ogni votazione per alzata di mano, può annunciare il proprio voto, senza specificarne i motivi, dichiarando soltanto se è favorevole o contrario o se si astiene. Le votazioni per alzata di mano sono quelle peraltro normalmente usate in Assemblea ai sensi dell'articolo 113, comma 2, in analogia con quanto previsto alla Camera. La votazione nominale può essere richiesta invece da quindici senatori.

Il Regolamento del Senato prevede anch'esso che le votazioni che dovrebbero aver luogo per alzata di mano possano essere effettuate con procedimento elettronico per agevolare il conteggio dei voti, sempre che il Presidente lo ritenga opportuno (art. 114, co. 1). Il procedimento elettronico in tal caso consente – essendo la votazione palese – la riconoscibilità del voto di astensione.

Le votazioni nominali, anch'esse a scrutinio palese, si svolgono con scrutinio simultaneo o con appello. Le votazioni nominali con scrutinio simultaneo hanno luogo con il procedimento elettronico, con registrazione dei nomi come alla Camera, con la particolarità che il Regolamento del Senato prescrive espressamente che «dopo la chiusura della discussione viene consegnato al Presidente, a cura dei segretari, l'elenco

dei senatori votanti, con l'indicazione del voto espresso da ciascuno» (art. 115, co. 2) ⁽¹⁰¹⁾.

Nelle votazioni nominali con appello, che si svolgono facendo uso del dispositivo elettronico di votazione, ciascun senatore chiamato esprime ad alta voce il suo voto e contemporaneamente aziona in conformità il dispositivo elettronico ⁽¹⁰²⁾. Pertanto anche in tal caso l'astensione come è evidente ha caratteri di pubblicità.

Per quanto riguarda le votazioni sulla fiducia, entrambi i Regolamenti ne prevedono, così come prescritto dalla Costituzione all'articolo 94, primo comma, lo svolgimento per appello nominale (art. 115, co. 1, R.C.; art. 116, R.S.) ⁽¹⁰³⁾. Pertanto anche in tal caso l'eventuale astensione ha necessariamente carattere palese. Infatti passando sotto il banco della Presidenza ciascun deputato e senatore può dichiarare voto favorevole, contrario o «di astensione» ⁽¹⁰⁴⁾.

Tuttavia, alla Camera il computo della maggioranza per la fiducia è condotto esclusivamente sui voti favorevoli e contrari, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, in quanto gli astenuti non sono considerati votanti ai fini del *quorum* di maggioranza. Mentre al Senato, gli astenuti sono considerati presenti e votanti, pertanto qualora si voglia evitare l'innalzamento del *quorum* di maggioranza devono uscire dall'Aula (non partecipare alla votazione), come verificatosi con i governi delle astensioni ⁽¹⁰⁵⁾.

In entrambe le Camere anche la votazione sulla questione di fiducia ha carattere palese, votandosi per appello nominale (art. 116, co. 3, R.C.; art. 161, co. 3, R.S.).

In linea generale si ricorda che anche in Commissione, così come in Assemblea, l'articolo 50 del Regolamento della Camera prevede per ciascun deputato la facoltà di svolgere dichiarazioni di voto, «per una pura e succinta spiegazione del proprio voto e per non più di dieci minuti». La dichiarazione di voto evidentemente può essere di voto favorevole, contrario o di astensione.

Alla Camera, le Commissioni permanenti, come già anticipato, normalmente votano per alzata di mano, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del Regolamento ⁽¹⁰⁶⁾. Pertanto, trattandosi di votazioni a scrutinio palese, anche l'eventuale dichiarazione di astensione ha carattere palese, così come già visto per l'Assemblea. Tra l'altro la controprova in tal caso si svolge ai sensi dell'articolo 53, comma 3, del Regolamento, mediante appello nominale seguendo l'elenco alfabetico dei componenti la Commissione, ed è chiaro che l'appello nominale implica di per sé la riconoscibilità dell'astensione. Nulla dispone invece il Regolamento del Senato, per cui mentre è prassi che in sede referente il voto sia sempre palese, in genere per alzata di mano, nelle altre sedi si osserva la disciplina generale ⁽¹⁰⁷⁾.

Nel caso di votazioni nominali in Commissione ⁽¹⁰⁸⁾ l'astensione assume caratteri di pubblicità ed al riguardo valgono gli stessi rilievi svolti per tale tipo di votazione in Assemblea. Tuttavia, a differenza dell'Assemblea, ove tale tipo di votazioni possono svolgersi anche mediante procedimento elettronico, in Commissione la votazione nominale ha sempre luogo per appello, non essendosi mai dato luogo a votazioni mediante procedimento elettronico in tale sede ⁽¹⁰⁹⁾.

Anche in tal caso la controprova si svolge, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del Regolamento mediante appello in ordine alfabetico.

Per quanto concerne poi le tipologie di votazione relative a specifiche sedi, si rileva come in sede legislativa (deliberante al Senato) si applicano le medesime disposizioni vigenti per l'esame in Assemblea (art. 94, co. 1, R.C.; art. 41, R.S.). In tal caso, mentre le votazioni sugli emendamenti, articoli aggiuntivi ed ordini del giorno avvengono normalmente per alzata di mano, così come la votazione sugli interi articoli – sempre che non sia richiesta la votazione nominale – la votazione finale del progetto di legge, alla Camera, si svolge per appello nominale e sono ammesse dichiarazioni di voto finali di ciascun deputato per non più di dieci minuti, ai sensi dell'articolo 50 ⁽¹¹⁰⁾.

Pertanto, anche in tal caso l'astensione avrà sempre carattere palese sia nel caso in cui sia riferita a singoli emendamenti o articoli, sia se riferita ad eventuali ordini del giorno posti in votazione, sia infine nel caso in cui si riferisca alla votazione finale del progetto di legge.

In sede redigente, alla Camera, occorre preliminarmente osservare che, nel corso della XI legislatura, contrariamente a quanto avvenuto nel passato, si è ritenuto che, mentre la votazione degli emendamenti potesse aver luogo in Commissione, la votazione degli articoli dovesse aver luogo solo in Assemblea, essendo tale possibilità preclusa alla Commissione dalla previsione regolamentare (art. 96, 1° co., R.C.) che assegna al *plenum* la competenza ad approvare ciascun articolo senza dichiarazioni di voto ⁽¹¹¹⁾. Si ritenne pertanto che non fosse possibile in Commissione procedere a dichiarazioni di voto sui singoli articoli ⁽¹¹²⁾, essendo tale facoltà legata sotto il profilo logico-sistematico alla votazione degli articoli stessi. Conseguentemente, risultava anche esclusa la possibilità di dichiarare un'eventuale astensione.

La prassi successivamente instauratasi di procedere alla votazione degli articoli già in Commissione ⁽¹¹³⁾ ha permesso di legittimare le dichiarazioni di voto, non solo sui singoli emendamenti posti in votazione, ma anche sui singoli articoli e, quindi, l'astensione dichiarata. Infatti, allo stato attuale, prima di procedere alla votazione dell'articolo in Commissione sono consentite dichiarazioni di voto, alle quali si applica la

disciplina generale dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento ⁽¹¹⁴⁾. Ed anche in tal caso l'astensione assume carattere palese.

Al Senato ⁽¹¹⁵⁾ l'articolo 42 prevede che per la discussione degli articoli in redigente si applichino le stesse norme previste per la sede legislativa. Sono ammesse dichiarazioni di voto finali di un senatore per ciascun gruppo, prima di ogni votazione, per non più di dieci minuti, ai sensi dell'articolo 109, comma 2. Pertanto, anche in tal caso l'eventuale astensione ha carattere palese.

In sede consultiva alla Camera, nel caso in cui le Commissioni permanenti o il Comitato per la legislazione (artt. 16-*bis*, 96-*bis*, R.C.) ⁽¹¹⁶⁾ siano chiamati ad esprimere pareri ad altre Commissioni (artt. 73-74-75-93, art. 126-*ter*, R.C.) ⁽¹¹⁷⁾, ovvero nel caso in cui la Commissione bilancio sia chiamata ad esprimere pareri nel corso dell'esame in Assemblea su nuovi articoli aggiuntivi o su emendamenti che importino maggiori spese o diminuzione di entrate (art. 86, co. 2, R.C.), ovvero nel caso di deliberazione di rilievi su schemi di atti normativi del Governo da trasmettere ad altre Commissioni, (art. 96-*ter*, co. 2 e co. 4), sono ordinariamente ammesse dichiarazioni di voto finali e, di norma, la votazione ha luogo per alzata di mano. Pertanto, anche in tal caso l'astensione avrà carattere espresso ⁽¹¹⁸⁾. In tale sede il numero legale è pari ad un quarto dei componenti la Commissione, secondo quanto stabilito dal Regolamento (art. 46, co. 1) per tutte le deliberazioni di natura istruttoria. Non sono ammesse votazioni per appello nominale, riservate in Commissione, per prassi, alle sedi nelle quali sono assunte deliberazioni di carattere definitivo, secondo quanto affermato da ultimo nella lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione del 4 luglio 1996, in cui si è espressamente escluso il ricorso a tali votazioni «nei procedimenti che, avendo natura e finalità meramente istruttorie, sono connotati da snellezza e libertà di forme e dall'assenza di rigidi vincoli procedurali» ⁽¹¹⁹⁾. Sono invece ammesse votazioni per parti separate.

Nel caso di pareri su schemi di atti normativi del Governo (art. 96-*ter*), o su atti che rientrano nella competenza del Governo, ma la cui emanazione è subordinata ad un vaglio parlamentare (art. 143, co. 4) ⁽¹²⁰⁾ – in tale sede non ci occuperemo delle proposte di nomina che saranno esaminate nel paragrafo successivo – sono ordinariamente ammesse dichiarazioni di voto finali, ed anche in tal caso l'astensione avrà dunque carattere espresso. Infatti, anche in tale ipotesi, di norma, la votazione ha luogo per alzata di mano a meno che non sia richiesta la votazione qualificata per appello nominale, che deve ritenersi senz'altro ammissibile in quanto il procedimento di espressione del parere in tal caso si esaurisce

nell'ambito della Commissione. In questa ipotesi anche il numero legale è più elevato essendo prescritta la maggioranza dei componenti la Commissione, in considerazione del fatto che la Commissione esprime la deliberazione definitiva della Camera. È ammessa inoltre la votazione per parti separate.

Al Senato è prevista analoga disciplina dagli articoli 39 e ss., e l'astensione è necessariamente palese. Per quanto concerne il parere sugli atti del Governo si applica l'articolo 139-*bis* del Regolamento. In tal caso i pareri sulle nomine si votano a scrutinio segreto e l'astensione, avvenendo la relativa votazione per schede, ha carattere segreto.

Nel caso di discussione e votazione di risoluzioni in Commissione sono sempre ammesse dichiarazioni di voto sia sui singoli eventuali emendamenti presentati e posti in votazione ⁽¹²¹⁾, sia finali. Infatti alla Camera l'articolo 117, comma 2, prevede che in materia di risoluzioni si adottino, in quanto applicabili, le norme relative alla presentazione, discussione e votazione delle mozioni, che sono modellate sulla falsariga di quelle relative all'esame in Assemblea delle proposte di legge. Anche in tal caso dunque l'astensione è palese votandosi di norma per alzata di mano, o per appello nominale. Infatti deve ritenersi ammissibile una richiesta in tal senso, sempre che sia avanzata dal prescritto numero di deputati, in quanto la votazione della Commissione sulla risoluzione costituisce la deliberazione definitiva della Camera sull'argomento in essa trattato.

Non è invece ammissibile la richiesta di votazioni a scrutinio segreto, mentre è ammissibile la votazione per parti separate. Si ricorda infine che è possibile richiedere la verifica del numero legale che, per la votazione di risoluzioni, è pari alla maggioranza dei componenti la Commissione ⁽¹²²⁾.

Al Senato è prevista analoga disciplina (art. 50, co. 2) e deve quindi ritenersi applicabile sia la norma relativa alla facoltà di annunciare il proprio voto prima di ogni votazione (art. 109, co. 1), sia la disposizione che consente dichiarazioni di voto di un senatore per ciascun gruppo per non più di dieci minuti prima di ogni votazione (art. 109, co. 2). L'astensione sarà dunque sempre palese. Ai sensi dell'articolo 30 è richiesta per la votazione di risoluzioni la presenza della maggioranza dei componenti la Commissione, ovvero lo stesso *quorum* delle sedi deliberante e redigente.

6 - La questione della riconoscibilità dell'astensione alla Camera nelle votazioni a scrutinio segreto

Occorre ora analizzare le forme di manifestazione dell'astensione nelle votazioni a scrutinio segreto, nei procedimenti elettivi, e quindi, nelle

votazioni per schede, e nei pareri sulle nomine in cui le votazioni si svolgono mediante l'uso di urne e palline.

I Regolamenti di Camera e Senato prescrivono rispettivamente agli articoli 49 e 113 che si svolgano a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone e le votazioni mediante schede ⁽¹²³⁾, nonché quando ne venga fatta richiesta, quelle che incidono sui principi e diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia, di cui agli articoli 29, 30 e 31, secondo comma, e sui diritti della persona umana, di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione, nonché le votazioni concernenti modificazioni ai regolamenti di Camera e Senato. Alla Camera lo scrutinio segreto può essere richiesto anche relativamente all'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta, alle votazioni sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché alle votazioni aventi ad oggetto le leggi elettorali (art. 49, 1° co., R.C.). Lo scrutinio segreto non è consentito nelle votazioni relative alla legge finanziaria, alla legge di bilancio, alle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, e in tutte le deliberazioni che abbiano conseguenze di carattere finanziario (art. 49, co. 1-*bis*, R.C. e art. 113, co. 6, R.S.). Nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto solo le votazioni riguardanti le persone (art. 49, co. 1-*ter*, R.C.).

Lo scrutinio segreto, oltre ad essere consentito esclusivamente sulle richiamate materie, deve essere richiesto, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del Regolamento della Camera, in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica; al Senato la relativa richiesta può essere avanzata da venti senatori (art. 113, co. 2). Nel concorso di diverse richieste prevale quella di votazione per scrutinio segreto.

Alla Camera, l'articolo 55 dispone che le votazioni segrete abbiano normalmente luogo in Assemblea mediante procedimento elettronico. In caso di difetto dei dispositivi elettronici di votazione, si utilizza il sistema di votazione mediante palline ⁽¹²⁴⁾.

Nelle votazioni con il procedimento elettronico, come detto, alla Camera la dichiarazione di astensione è contestuale alla votazione ed è quindi sempre palese (accensione della luce azzurra per i voti favorevoli e contrari, bianca per gli astenuti sul pannello elettronico di votazione).

Nella votazione mediante l'uso di urne e palline è evidente che non è materialmente possibile esercitare in forma segreta la facoltà di astensione dal voto ⁽¹²⁵⁾; infatti le urne sono disposte in pubblico e mancan-

do la terza urna, alla Camera, la dichiarazione di astensione deve essere espressa e dunque sempre palese ⁽¹²⁶⁾.

Prima di analizzare la questione della riconoscibilità dell'astensione nelle votazioni a scrutinio segreto ed, in particolare, in quelle più frequenti svolte mediante procedimento elettronico, sembra utile ricordare che la Camera, onde garantire la segretezza dell'astensione nello scrutinio segreto, dopo una prassi oscillante sia in sede di Assemblea costituente, sia durante un lungo periodo della prima legislatura, deliberò a maggioranza di ritenere inammissibili le dichiarazioni di voto prima dello scrutinio segreto ⁽¹²⁷⁾.

Allo stato attuale devono invece ritenersi ammissibili dichiarazioni di voto anche di astensione nell'ambito di votazioni a scrutinio segreto ⁽¹²⁸⁾.

La questione della riconoscibilità dell'astensione nelle votazioni a scrutinio segreto si è posta alla Camera, in particolare, per quanto riguarda le votazioni svolte mediante procedimento elettronico, che non tutelerebbe la segretezza di tale forma di espressione del voto ⁽¹²⁹⁾. Tale problematica è stata sollevata più volte nel corso di sedute dell'Assemblea, evidenziandosi la necessità di garantire la segretezza anche del «voto di astensione», e non solo di quello favorevole o contrario. Da ultimo è stata sollevata presso la Giunta per il Regolamento (28 novembre 2002) dal deputato Boccia, ed è stata riproposta nel corso della seduta dell'Assemblea del 20 marzo 2003.

Si ricorda che la Giunta per il Regolamento se ne ebbe ad occupare nella seduta del 14 gennaio 1998 (XIII legislatura) ed il Presidente della Camera dopo tale riunione confermò «l'impossibilità di modificare in via interpretativa tale disciplina, essendo necessario procedere invece con un'espressa modifica regolamentare». Nella seduta dell'Assemblea del 26 marzo 2003 il Presidente di turno, confermando la prassi attuale relativa a tale modalità di votazione – nel senso della forma necessariamente palese dell'astensione – ricordò tra l'altro come essa fosse assolutamente consolidata e del tutto conforme al Regolamento della Camera. Si ricorda infine che la questione è stata affrontata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 25 febbraio 2004, nel corso della quale il Presidente della Camera ha ribadito la validità dell'attuale sistema della riconoscibilità dell'astensione nel voto segreto ⁽¹³⁰⁾.

Si deve infatti considerare che l'astensione dal voto è costituita nella sua essenza dalla semplice dichiarazione di non voler esprimere un voto favorevole o contrario sull'oggetto della deliberazione (astensione dal voto). Come tale essa è configurata dagli articoli 46, comma 3, e 48, comma 3, del Regolamento già richiamati in precedenza, che prevedono ap-

posita dichiarazione, da rendersi davanti ai deputati segretari, ai quali è prescritto di tenerne nota, indipendentemente dal fatto che la dichiarazione riguardi una votazione a scrutinio palese o segreto. Nel medesimo senso dispone inoltre anche l'articolo 91, comma 3, del Regolamento, che, nel caso di votazioni contemporanee su più progetti di legge disposte dal Presidente della Camera, prevede che i deputati che intendano astenersi su alcuni di essi debbano dichiararlo ai segretari prima del voto.

Tale disposizione, che non è stata modificata rispetto all'originario testo del 1971, e che riproduce una norma già presente nel Regolamento della Camera sin dal 1891 ⁽¹³¹⁾, riguardava in origine esclusivamente votazioni a scrutinio segreto, tale essendo la forma prescritta per le votazioni finali sui progetti di legge ⁽¹³²⁾.

Può dunque affermarsi che è proprio dalla natura dell'astensione dal voto e dagli effetti che a questa attribuisce il Regolamento della Camera (art. 46, co. 3, gli astenuti sono computati ai fini del numero legale; art. 48, co. 2, non sono computati ai fini del *quorum* di maggioranza) che deriva la sua sostanziale diversità rispetto all'espressione di un voto. Pertanto, l'astensione nelle votazioni a scrutinio segreto non è assistita dalle garanzie previste per tale forma di votazione ed applicandosi le norme sopra richiamate in materia di dichiarazione d'astensione sia alla votazioni palesi, sia a quelle segrete ne discende che l'astensione ha, per disposizione regolamentare e in via generale, alla Camera, carattere palese.

Diversa disciplina è invece prevista al Senato ove l'articolo 107, comma 1, prescrive che le deliberazioni siano prese a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione, intendendovi inclusi come visto anche gli astenuti. L'astensione in generale, a differenza della Camera, è configurata non come astensione dal voto, ma come astensione nel voto. Conseguentemente al Senato, l'astensione ha carattere segreto nelle votazioni a scrutinio segreto, carattere palese in quelle a scrutinio palese. In particolare, si ricorda che l'articolo 117 del Regolamento del Senato stabilisce che la votazione a scrutinio segreto abbia luogo con procedimento elettronico mediante apparati che garantiscano la segretezza del voto sia nel momento di espressione del voto stesso, sia in quello della registrazione dei risultati della votazione (accensione della luce gialla per tutti i votanti compresi gli astenuti sul pannello elettronico).

In caso di mancato o difettoso funzionamento del dispositivo elettronico, che come detto è congegnato in modo da non consentire l'individuazione del voto di astensione ⁽¹³³⁾, l'articolo 118, comma 6, del Regolamento prevede che per la votazione a scrutinio segreto sono consegnate due palline, una bianca e una nera, a ciascun senatore, che esprime

il proprio voto depositando le palline stesse nelle apposite urne, secondo le istruzioni per il voto date dal Presidente. In tal caso i segretari tengono nota dei votanti.

Oltre a tali disposizioni espresse occorre ricordare come al Senato, nella prassi, nel sistema delle palline è stata prevista la terza urna, nella quale chi intende astenersi deposita entrambe le palline ⁽¹³⁴⁾.

Va peraltro segnalato che il sistema di voto con le palline, che alla Camera continua ad essere adottato nelle votazioni riguardanti persone, soprattutto in Commissione – basti pensare al riguardo al parere parlamentare sulle proposte di nomina del Governo – al Senato è caduto ormai in desuetudine: nelle Commissioni permanenti, in occasione delle proposte di nomina, ai senatori viene consegnata una scheda sulla quale il senatore indica il voto favorevole, contrario o di astensione.

I procedimenti elettivi che si svolgono all'interno delle Camere contemplano gli unici casi di «astensione segreta nel voto» per quanto riguarda la Camera dei deputati.

Si ricorda che essi sono costituiti dall'elezione del Presidente della Repubblica, di cinque giudici costituzionali e otto componenti il Consiglio superiore della magistratura da parte del Parlamento in seduta comune; del Presidente della Camera e dell'Ufficio di Presidenza, in Assemblea da parte di Camera e Senato ⁽¹³⁵⁾; dall'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza nelle Commissioni permanenti e d'inchiesta di entrambi i rami del Parlamento, nonché nelle Commissioni bicamerali e nelle delegazioni presso assemblee parlamentari internazionali.

In tutti questi casi il metodo di votazione utilizzato è quello per schede, e trattandosi di votazioni su persone, la votazione ha luogo a scrutinio segreto. Pertanto bisogna verificare come viene considerata dai regolamenti e dalla prassi parlamentare la deposizione nell'urna della scheda bianca.

Innanzitutto, può osservarsi che chi vota scheda bianca esprime in segreto la propria volontà di astenersi e questo gli consente di sottrarsi alle sanzioni disciplinari per eventuali infrazioni alla disciplina di gruppo ⁽¹³⁶⁾.

Tenuto conto che «formalmente» all'interno delle Camere le elezioni non sono precedute da proposte, ossia dall'indicazione dei candidati, chi vota scheda bianca rinuncia a contribuire al risultato dell'elezione, senza indicare i nomi dei soggetti da proporre agli uffici.

Tuttavia, nella prassi delle due Camere le schede bianche, come vedremo, non sono assolutamente considerate voto di astensione bensì sono considerate come un voto vero e proprio e infatti sono computate tra i voti, ai fini del *quorum* di maggioranza ⁽¹³⁷⁾.

In particolare, per quanto concerne l'elezione del Presidente della Camera è espressamente previsto all'articolo 4, comma 2, del Regolamento, che l'elezione ha luogo nel primo scrutinio a maggioranza dei due terzi dei componenti la Camera; mentre dal secondo in poi è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti e dal quarto la maggioranza assoluta: in entrambi i casi computando tra i voti anche le schede bianche.

Può dunque dirsi, da un lato, che la scheda bianca non costituisce una forma di astensione dal voto, in quanto chi vota scheda bianca partecipa alla votazione, pur non esprimendo un voto favorevole o contrario, ed è quindi considerato tra i votanti. La scheda bianca infatti rappresenta la volontà di astenersi nel voto, e per questo segreta.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra esposto si ricorda quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento già nel 1971 ⁽¹³⁸⁾, e cioè che il criterio di computare tra i voti anche le schede bianche va riferito a tutte le ipotesi di voto per schede previste dal Regolamento. Tale interpretazione è stata confermata nella riunione della Giunta del 17 dicembre 1976, nel corso della quale, a seguito dei rilievi formulati da un gruppo parlamentare sul computo delle schede bianche in occasione di votazioni per schede per l'elezione di componenti di organi collegiali, venne esaminata la distinzione fra astensione dal voto e deposizione di scheda bianca, confermandosi peraltro la validità della prassi interpretativa seguita fino ad allora.

Nel 1978, nel corso dell'elezione del Presidente della Repubblica ⁽¹³⁹⁾, il Presidente della Camera, rispondendo ad un deputato che invitava a modificare la prassi per la quale nella votazione per schede è ammessa l'astensione, ne confermò l'ammissibilità, ribadendo la validità di tale interpretazione e chiarendo ancora una volta la differenza tra dichiarazione di astensione e scheda bianca. In particolare, il Presidente sottolineò che è ammessa l'astensione nelle votazioni segrete per schede come espressione di «non voto», con gli effetti sul numero legale e sul *quorum* di maggioranza previsti dal Regolamento, che la differenziano dalla scheda bianca. Peraltro, la prassi consente che la dichiarazione di astensione sia fatta, nelle votazioni per schede, oltre che prima del voto, come previsto dall'articolo 46, anche nel corso della votazione, al fine di consentire una annotazione certa e rapida dei votanti e degli astenuti.

La scheda bianca, diversamente, è espressione di un voto vero e proprio, ancorché espresso in forma negativa, e ne è per questo garantita la segretezza, a differenza dell'astensione che non può mai avere luogo in forma segreta, non avendo contenuto di votazione. Il diverso significato dell'astensione dalla scheda bianca è confermato poi dalle norme del

Regolamento della Camera, che, da un lato, ne parificano gli effetti quanto al numero legale – astenuti e votanti scheda bianca sono computati ai fini del numero legale – mentre attribuiscono un valore completamente diverso alle schede bianche ai fini del calcolo della maggioranza. Queste ultime sono infatti computate ai fini del *quorum* di maggioranza, concorrendo le stesse a formare il totale dei voti, così come prescritto espressamente per l'elezione del Presidente della Camera (art. 4, co. 2)

Si ricorda infine che in occasione della seduta comune del Parlamento per l'elezione del Presidente della Repubblica ⁽¹⁴⁰⁾ nel 1992, la Presidenza, in relazione all'atteggiamento assunto da un gruppo parlamentare i cui componenti dichiararono di astenersi dalla votazione, ebbe occasione di ribadire la piena legittimità e ammissibilità della dichiarazione di astensione nelle votazioni per schede, richiamando i precedenti verificatisi in occasione delle elezioni dei Presidenti della Repubblica Einaudi, Saragat, Leone, Pertini e Cossiga.

Oltre al fenomeno della scheda bianca nelle votazioni a scrutinio segreto mediante schede può verificarsi anche una «forma patologica di voto», quella della scheda nulla ⁽¹⁴¹⁾. A differenza di quanto avviene nel caso della scheda bianca, nelle schede nulle vi è nel soggetto che vota la volontà di contribuire al risultato, sebbene la scheda non essendo valida non sia poi idonea a concorrere al raggiungimento dello stesso.

Nonostante tali differenze le schede nulle e le schede bianche sono equiparate sotto il profilo degli effetti nella votazione. Infatti entrambe sono computate ai fini del *quorum* di maggioranza e quindi in ambedue i casi il votante avrà partecipato al procedimento elettivo solo formalmente, essendo la sua scheda inidonea a concorrere alla determinazione del risultato. Sia la scheda bianca, sia la scheda nulla contribuiscono pertanto ad innalzare il *quorum* di maggioranza.

In materia di votazioni a scrutinio segreto mediante schede sembra opportuno soffermarsi brevemente su quanto accaduto in occasione della recente elezione del Presidente del Senato, nel corso della quale sono stati avanzati alcuni rilievi proprio in merito alla valutazione delle schede nulle ⁽¹⁴²⁾. In particolare, durante la prima seduta, nel corso della seconda votazione, si è posta la questione relativa all'attribuzione di tre schede, in merito alla quale l'Ufficio provvisorio di Presidenza non ha trovato un accordo unanime, e che, ove attribuite, avrebbero determinato il raggiungimento del *quorum* previsto per l'elezione ⁽¹⁴³⁾.

Il Presidente provvisorio dell'Assemblea ha annullato la votazione, disponendone peraltro l'immediata rinnovazione ⁽¹⁴⁴⁾. Su tale decisione ⁽¹⁴⁵⁾

sono stati avanzati seri dubbi soprattutto da parte degli esponenti dell'opposizione che hanno contestato l'invalidazione della votazione, che invece avrebbe dovuto validamente concludersi con l'accertamento del mancato raggiungimento del *quorum*, tenuto conto che le tre schede contestate non potevano essere considerate attribuibili ad alcuno, in quanto recanti un nome non corrispondente ad alcun senatore ⁽¹⁴⁶⁾.

Senza soffermarci analiticamente sulle questioni emerse in tale seduta ⁽¹⁴⁷⁾, come quella relativa all'opportunità di annullare la seconda votazione ⁽¹⁴⁸⁾, quella relativa alla partecipazione del Presidente provvisorio alla votazione ⁽¹⁴⁹⁾, o ancora quella dell'abbandono del seggio elettorale da parte del Presidente e degli scrutatori per procedere alle operazioni di spoglio fuori dall'Aula ⁽¹⁵⁰⁾, sembra invece importante soffermarsi ai nostri fini sulla valutazione delle schede nulle.

In sostanza le tre schede contestate non potendo il relativo voto essere attribuito ad alcuno dovevano essere dichiarate nulle e quindi computate ai fini del *quorum* di maggioranza, senza probabilmente inficiare il risultato dell'intera votazione. Occorre quindi distinguere la nullità della scheda dalla nullità del voto: una scheda nulla non comporta la nullità del voto con essa espresso. Il voto è infatti pienamente valido nel senso che dispiega i propri effetti sia ai fini del numero legale, sia ai fini del *quorum* di maggioranza. Chi deposita nell'urna una scheda nulla partecipa formalmente alla votazione, pur non potendo contribuire col proprio voto al raggiungimento del risultato.

Nel corso della terza votazione, svoltasi nella giornata successiva ⁽¹⁵¹⁾, e che portò all'elezione del Presidente Marini ⁽¹⁵²⁾, vi furono numerosi interventi sia di esponenti di opposizione, sia di maggioranza volti a chiedere alla Presidenza un «dibattito preventivo sulle regole» ⁽¹⁵³⁾, ed in tale seduta fu sottolineato come la questione fosse non tanto di natura formale quanto piuttosto sostanziale, nel senso che essa non riguardava l'attribuzione di schede di dubbia interpretazione ad un candidato o ad un altro, quanto il «manifesto intendimento di rendere riconoscibile un voto che, a norma di Regolamento, deve essere e rimanere segreto» ⁽¹⁵⁴⁾, e quindi il problema non riguardava tanto «l'identificazione dell'eletto ma dell'elettore» ⁽¹⁵⁵⁾.

Si fa presente che molte schede risultavano in qualche modo riconoscibili proprio perché alcuni votanti avevano inteso renderle tali, agguizzando qualifiche (senatore, ingegnere, onorevole ecc.) tra il nome ed il cognome del candidato, ovvero sbagliando volutamente a scrivere il nome corretto dell'eligendo. Fu quindi sottolineato come la questione fosse quella di garantire la riservatezza e la segretezza del voto ⁽¹⁵⁶⁾.

Al riguardo si ricorda come la Presidenza provvisoria nel corso di tale seduta sottolineò che «la volontà di rendere riconoscibile il proprio voto è prima di tutto un problema di etica politica e parlamentare»⁽¹⁵⁷⁾, assicurando tra l'altro l'Assemblea che le specifiche questioni sorte sarebbero state comunque valutate dalla Giunta per il Regolamento, onde trovare le soluzioni più appropriate⁽¹⁵⁸⁾.

Da quanto sopra riferito può rilevarsi come si possano distinguere in circostanze come quella evidenziata casi di schede volutamente rese nulle dal votante, da schede in cui la dichiarazione di volontà espressa mediante il voto è giudicata invalida a causa di vizi meramente formali. Mentre il primo tipo di schede nulle configurano una forma anomala di astensione, in quanto il soggetto preordinando la nullità della scheda manifesta in forma indiscutibile la propria volontà di non concorrere alla formazione del contenuto della votazione, nel caso in cui la nullità della scheda non sia invece preordinata ma involontaria, la scheda conterrà una dichiarazione di voto, cioè una «indicazione del risultato sperabile della votazione», pur essendo inidonea a concorrere alla determinazione del risultato⁽¹⁵⁹⁾.

È chiaro che non potendosi distinguere in sede di scrutinio le nullità involontarie da quelle preordinate, le schede debbono essere necessariamente ritenute nulle in entrambi i casi, non potendosi peraltro procedere ad eventuali successive rettifiche.

Per quanto concerne le Commissioni, si ricorda che la votazione segreta per schede è utilizzata per l'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza, ai sensi degli articoli 20 e 27 dei Regolamenti di Camera e Senato.

In tal caso il numero legale è pari alla metà più uno dei componenti la Commissione, computando a tal fine tutti i deputati che abbiano ritirato e deposto la scheda nell'urna, comprese le schede bianche e nulle e quelli che al momento della votazione abbiano dichiarato di astenersi⁽¹⁶⁰⁾. Inoltre, secondo le regole generali, sono computati tra i presenti anche i deputati in missione, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento. Devono altresì essere computati tra i presenti i deputati segretari che pur, prendendo parte alle operazioni di voto e sottoscrivendo i relativi verbali, abbiano dichiarato di astenersi o decidano di non prendere parte alla votazione⁽¹⁶¹⁾.

L'astensione vera e propria in tal caso può essere dichiarata e quindi palese secondo la disciplina generale, ed in tale ipotesi gli astenuti come detto sono sempre computati ai fini del numero legale, ma non del *quorum* di maggioranza. Pertanto chi dichiara di astenersi, pur non volendo

concorrere alla elezione, assume un atteggiamento tale da permettere comunque all'organo di procedervi. Nel caso invece di volontà manifestamente ostruzionistica occorre far mancare il numero legale e quindi non partecipare alla votazione, senza ritirare la relativa scheda.

I deputati che ritirino la scheda di votazione senza deporla nell'urna sono computati ai fini del numero legale e quindi sono considerati presenti ma non votanti. In tal caso il presidente della Commissione dovrà segnalare che il loro comportamento di fatto configura un'astensione dal voto e che pertanto saranno computati come astenuti e rileveranno ai fini del numero legale. Tipico il caso di chi dopo aver ritirato la scheda si allontana con essa dall'aula.

Sono invece considerati votanti solo coloro che ritirano la scheda e la depongono nell'urna risultando presenti sia ai fini del numero legale, sia ai fini del computo della maggioranza.

Al Senato chi dichiara di astenersi nel corso dell'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza delle Commissioni è computato sia ai fini del numero legale, sia ai fini del *quorum* di maggioranza secondo le regole generali. Pertanto chi non vuole provocare un innalzamento del *quorum* deve fingersi assente e non partecipare alla votazione.

Altre ipotesi di astensione anomala sono quelle determinate da ragioni di opportunità presso la Giunta per le autorizzazioni a procedere. In tal caso, infatti, al fine di evitare situazioni di conflitto di interesse anche solo potenziali si è instaurata la prassi secondo la quale i membri della Giunta non partecipano all'attività dell'organo quando siano all'ordine del giorno casi e questioni riguardanti direttamente la loro persona, ovvero di cui si siano occupati ad altro titolo ⁽¹⁶²⁾. Tipico il caso di non partecipazione ai lavori da parte per esempio di chi ha svolto la funzione di difensore del parlamentare cui si riferisce il documento in materia di insindacabilità ovvero l'autorizzazione a procedere ⁽¹⁶³⁾. In tali casi ragioni di *fair play* istituzionale fanno sì che i parlamentari evitino sia di partecipare alla discussione, sia alla relativa votazione.

7 - *Considerazioni conclusive*

La presente indagine ha inteso ricostruire la disciplina parlamentare dell'astensione, procedendo dall'analisi delle norme regolamentari in materia ed esaminando il loro vario atteggiarsi in rapporto alla normativa costituzionale relativa al numero legale ed alla validità delle deliberazioni.

Si è quindi innanzitutto verificato quali siano i parlamentari da considerarsi presenti ai fini della determinazione del numero legale, da un lato, e del *quorum* di maggioranza, dall'altro.

Dall'analisi svolta è emerso in particolare che mentre alla Camera gli astenuti sono considerati presenti ai fini della determinazione del numero legale, ma non anche ai fini della determinazione del *quorum* di maggioranza (presenti non votanti), al Senato gli astenuti sono considerati presenti e votanti sia ai fini della determinazione del numero legale, sia ai fini della determinazione del *quorum* di maggioranza, per cui, nel caso in cui non si voglia essere computati ai fini del *quorum* di maggioranza e del numero legale, occorre uscire fisicamente dall'Aula.

Si è quindi constatato come la normativa costituzionale relativa al numero legale e al *quorum* di maggioranza delle deliberazioni (art. 64, terzo comma, Cost.) abbia avuto storicamente una diversa integrazione nei Regolamenti di Camera e Senato.

Per quanto riguarda la determinazione del numero legale la principale differenza tra i due Regolamenti è che il Regolamento della Camera considera presenti e quindi assenti giustificati i deputati in missione, che sono quindi aggiunti ai presenti e computati ai fini del numero legale, favorendo in tal modo il raggiungimento dello stesso; mentre il Regolamento del Senato prevede che il numero dei senatori in missione o in congedo – questi ultimi in misura non superiore ad un decimo del totale dei componenti l'Assemblea – si sottragga dal *plenum* e che il numero legale si calcoli quindi sulla base del *plenum* così ridotto. Tale metodo rende palesemente meno agevole il raggiungimento del *quorum* di validità delle deliberazioni.

Dall'analisi degli effetti dell'astensione sul numero legale è emerso come entrambi i Regolamenti fanno riferimento «in modo esplicito» esclusivamente all'astensione espressa al momento della votazione e, quindi, ad un atteggiamento esplicito assunto da chi intende appunto astenersi, stabilendo che chi dichiara di astenersi prima di una votazione per la quale è necessaria la constatazione del numero legale è computato ai fini del numero legale (art. 46, co. 3, R.C.); ovvero che ai fini della verifica del numero legale i senatori sono invitati dalla Presidenza a far constatare la loro presenza attraverso l'apposito dispositivo elettronico, e non solo quelli che votano contro o a favore ma anche chi si astiene, per cui solo quelli che lo fanno vengono computati tra i presenti ai fini del numero legale (art. 108, 1° co., R.S.); o ancora che ciascun senatore, prima di ogni votazione per alzata di mano, può annunciare il proprio voto, senza specificarne i motivi, dichiarando soltanto se è favorevole, contra-

rio o se si astiene (art. 109, 1° co., R.S.). Alla Camera, tuttavia, a partire dalla XIII legislatura che ha registrato numerosi casi di mancanza del numero legale, è invalsa la prassi interpretativa di computare ai fini del numero legale tutti i deputati presenti *fisicamente* in Aula al momento della votazione, a prescindere dalla loro partecipazione alla votazione. Tale interpretazione favorisce ancor di più, come è ovvio, il raggiungimento del *quorum* strutturale.

Ben più complessi sono invece risultati gli effetti dell'astensione sul *quorum* di maggioranza. Dall'analisi condotta è infatti emerso come sia stata variamente integrata ed interpretata l'espressione «a maggioranza dei presenti» di cui all'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, in materia di *quorum* strutturale, dai Regolamenti di Camera e Senato.

Alla Camera si prevede che le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvi i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale, e che sono considerati presenti solo coloro che esprimono voto favorevole o contrario (art. 48). Gli astenuti sono considerati dunque presenti ai fini del numero legale (art. 46, co. 3), ma non tali ai fini del *quorum* di maggioranza (art. 48, co. 1). La tradizione secolare della Camera è stata sempre quella di escludere gli astenuti dal numero dei votanti, per evitare la conseguenza di un *quorum* di maggioranza più alto che deriverebbe dal considerare gli astenuti presenti alla votazione.

Al Senato è stata adottata l'opposta soluzione sin dal Regolamento del 1948, sostanzialmente ribadita nell'attuale Regolamento che prevede che «ogni deliberazione al Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione» (art. 107). E al Senato sono considerati partecipanti alla votazione anche gli astenuti, che nel caso di astensione dichiarata (art. 109), concorrono ad elevare sia il numero legale, sia il *quorum* di maggioranza. Gli astenuti sono dunque considerati presenti e votanti. Pertanto, al Senato il *quorum* di maggioranza è calcolato su una base numerica più ampia rispetto a quella della Camera, nella quale come detto chi si astiene è considerato non votante e quindi non rileva ai fini della determinazione della maggioranza approvativa.

Per ovviare a tale inconveniente al Senato è invalsa la prassi di allontanarsi dall'Aula per non essere computati tra i presenti ai fini del *quorum* di maggioranza. Pertanto i presenti che intendano astenersi si fingono assenti, allontanandosi dall'Aula al momento della votazione.

Le diverse integrazioni della norma costituzionale rese dai regolamenti parlamentari hanno suscitato vive dispute in dottrina sin dall'epoca statutaria tra i sostenitori della tesi che «chi si astiene vota» e votando, non

approva la proposta (come previsto al Senato) e la tesi di coloro che escludono gli astenuti dal numero dei votanti (come previsto alla Camera).

Nel considerare del tutto sterile la polemica sulla maggiore o minore conformità delle norme regolamentari alla norma costituzionale, si ritiene invece possibile che la norma costituzionale, proprio in quanto ha omesso qualsiasi disciplina parlamentare dell'astensione, possa essere integrata in entrambi i modi.

Si ricorda che l'astensione, pur non essendo disciplinata in modo diretto dalla Costituzione, non per questo deve essere considerata inammissibile – cosa che peraltro cozzerebbe con consuetudini parlamentari secolari che l'hanno sempre consentita – tenuto anche conto che la Costituzione non contiene alcun espresso divieto di astenersi se si eccettua l'indiretto riferimento contenuto all'articolo 48, secondo comma, secondo cui l'esercizio del voto costituisce «dovere civico» e, d'altronde, il voto di astensione è un modo di manifestare il voto. Inoltre, dal disposto dell'articolo 75, comma 4, in tema di referendum abrogativo, si ricava che non soltanto la Costituzione consente l'astensione ma la legittima esplicitamente, affermando che: «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi». In sostanza, quindi, l'espressione «a maggioranza dei presenti» di cui all'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, andrebbe intesa nel senso di «maggioranza dei voti validamente espressi».

Tale norma conforterebbe pertanto la scelta operata da entrambi i regolamenti in favore dell'ammissibilità dell'astensione, ma soprattutto sembrerebbe delineare una distinzione tra *astensione dal voto*, intesa come mancata partecipazione al procedimento di votazione; e *astensione nel voto*, intesa nel senso di non esprimere alcun giudizio favorevole o contrario.

Si ricorda come la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 78 del 1984, ha dichiarato infondata la questione di legittimità avente ad oggetto una legge approvata in prima lettura alla Camera, in conformità al Regolamento, dalla maggioranza dei voti espressi, senza computare gli astenuti al fine del *quorum* di maggioranza, affermando che l'autonomia normativa riconosciuta ad entrambi i Regolamenti parlamentari in materia di integrazione del procedimento legislativo per tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione, consente e legittima ambedue le discipline.

E allora, comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata «pratica» accade in Senato, ovvero escluderli, come dispone il Regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'articolo 64, terzo

comma, della Costituzione, che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa costituzionalmente garantita alle Camere.

«Dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente – sostiene la Corte – ma che in realtà poi si accomunano grazie all’univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all’adozione dell’atto collegiale».

Nell’analizzare poi l’astensione nei vari tipi di votazione in Assemblea e in Commissione, si è verificato come alla Camera essa abbia sempre di norma carattere palese sia nelle votazioni a scrutinio palese (per alzata di mano, nominali, per divisione nell’Aula), sia nelle votazioni a scrutinio segreto mediante procedimento elettronico, cosa quest’ultima che ha suscitato in varie occasioni polemiche e richieste di modifica in sede parlamentare. Si deve infatti considerare che l’astensione alla Camera è configurata come astensione dal voto ed è costituita nella sua essenza dalla semplice dichiarazione di non voler esprimere un voto favorevole o contrario sull’oggetto della deliberazione.

Può dunque affermarsi che è proprio dalla natura dell’astensione dal voto e dagli effetti che a questa attribuisce il Regolamento della Camera (art. 46, co. 3, gli astenuti sono computati ai fini del numero legale; art. 48, co. 2, non sono computati ai fini del *quorum* di maggioranza) che deriva la sua sostanziale diversità rispetto all’espressione di un voto. Pertanto, l’astensione nelle votazioni a scrutinio segreto non è assistita dalle garanzie previste per tale forma di votazione ed applicandosi le norme richiamate nel testo in materia di dichiarazione d’astensione sia alla votazioni palesi, sia a quelle segrete ne discende che l’astensione ha, per disposizione regolamentare e in via generale, alla Camera, carattere palese.

Diversa disciplina è invece prevista al Senato ove l’articolo 107, comma 1, prescrive che le deliberazioni siano prese a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione, intendendovi inclusi come visto anche gli astenuti. L’astensione in generale, a differenza della Camera, è configurata non come astensione dal voto, ma come astensione nel voto. Conseguentemente al Senato, l’astensione ha carattere segreto nelle votazioni a scrutinio segreto e carattere palese in quelle a scrutinio palese. In particolare, si ricorda che l’articolo 117 del Regolamento del Senato stabilisce che la votazione a scrutinio segreto abbia luogo con procedimento elettronico mediante apparati che garantiscano la segretezza del voto sia nel momento di espressione del voto stesso, sia in quello della registrazione dei risultati della votazione (accensione luce gialla per tutti i votanti compresi gli astenuti sul pannello elettronico).

L'unico caso di «astensione segreta» in senso atecnico alla Camera consiste nel votare scheda bianca nei procedimenti elettivi per schede. Tuttavia, nella prassi delle due Camere le schede bianche non sono assolutamente considerate voto di astensione bensì sono considerate come un voto vero e proprio e infatti sono computate tra i voti ai fini del *quorum* di maggioranza.

Infatti, in particolare per quanto concerne l'elezione del Presidente della Camera è espressamente previsto, all'articolo 4, comma 2, del Regolamento, che l'elezione ha luogo nel primo scrutinio a maggioranza dei due terzi dei componenti la Camera; mentre dal secondo in poi è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti e, dal quarto, la maggioranza assoluta, computando in entrambi i casi tra i voti anche le schede bianche.

Può dunque dirsi che la scheda bianca non costituisce una forma di astensione dal voto, in quanto chi vota scheda bianca partecipa alla votazione, pur non esprimendo un voto favorevole o contrario, ed è quindi considerato tra i votanti. La scheda bianca infatti rappresenta la volontà di astenersi nel voto, e per questo segreta.

Si ricorda peraltro come, nel 1978, nel corso dell'elezione del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera, in materia di astensione nelle votazioni per schede, ne confermò l'ammissibilità, chiarendo ancora una volta la differenza tra dichiarazione di astensione e scheda bianca, sottolineando che è ammessa l'astensione nelle votazioni segrete per schede come espressione di «non voto», con gli effetti sul numero legale e sul *quorum* di maggioranza previsti dal Regolamento, che la differenziano dalla scheda bianca. Peraltro, la prassi consente che la dichiarazione di astensione sia fatta, nelle votazioni per schede, oltre che prima del voto, come previsto dall'articolo 46, anche nel corso della votazione, al fine di consentire una annotazione certa e rapida dei votanti e degli astenuti.

Infine, oltre al fenomeno della scheda bianca nelle votazioni a scrutinio segreto mediante schede si è considerata la «forma patologica di voto» costituita dalla scheda nulla. A differenza di quanto avviene nel caso della scheda bianca, nelle schede nulle vi è nel soggetto che vota la volontà di contribuire al risultato, sebbene la scheda non essendo valida non sia poi idonea a concorrere al raggiungimento dello stesso.

Nonostante tali differenze le schede nulle e le schede bianche sono equiparate sotto il profilo degli effetti nella votazione. Infatti entrambe sono computate ai fini del *quorum* di maggioranza e quindi in ambedue i casi il votante avrà partecipato al procedimento elettivo solo formalmente, essendo la sua scheda inidonea a concorrere alla determinazione

del risultato. Sia la scheda bianca, sia la scheda nulla contribuiscono pertanto ad innalzare il *quorum* di maggioranza.

In materia di votazioni a scrutinio segreto mediante schede si è poi ricordato quanto accaduto in occasione della recente elezione del Presidente del Senato, nel corso della quale il mancato accordo sull'attribuzione di tre schede – probabilmente nulle – ha comportato l'invalidazione di un'intera votazione.

In quell'occasione molte schede risultavano in qualche modo riconoscibili perché alcuni votanti avevano inteso renderle tali e fu quindi sottolineato, in particolare dalla Presidenza, come la questione fosse quella di garantire la riservatezza e la segretezza del voto e come «la volontà di rendere riconoscibile il proprio voto è prima di tutto un problema di etica politica e parlamentare».

Da quanto sopra riferito può rilevarsi come possano distinguersi casi di schede volutamente rese nulle dal votante, da schede in cui la dichiarazione di volontà espressa mediante il voto è giudicata invalida a causa di vizi meramente formali. Mentre le schede del primo tipo configurano una forma anomala di astensione, in quanto il soggetto preordinando la nullità della scheda manifesta in forma indiscutibile la propria volontà di non concorrere alla formazione del contenuto della votazione, nel caso in cui la nullità della scheda non sia invece preordinata ma involontaria, la scheda conterrà una dichiarazione di voto, cioè una «indicazione del risultato sperabile della votazione», pur essendo inidonea a concorrere alla determinazione del risultato.

È chiaro tuttavia che non potendosi distinguere in sede di scrutinio le nullità involontarie da quelle preordinate, le schede sono necessariamente ritenute nulle in entrambi i casi, non potendosi peraltro procedere ad eventuali successive rettifiche.

Note

(¹) La maggioranza assoluta dei componenti è infatti richiesta dalla Costituzione in casi particolari, quali quello dell'adozione da parte di ciascuna Camera del proprio Regolamento (art. 64 Cost.); quello della dichiarazione d'urgenza di una legge ai fini della sua promulgazione (art. 73, co. 2, Cost.); quello della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o atten-

tato alla Costituzione (art. 90, co. 2, Cost.); quello della seconda deliberazione delle leggi di revisione costituzionale (art. 138, 1° co., Cost.); e per alcune deliberazioni dei consigli regionali, come l'approvazione e modificazione dello statuto (art. 123 Cost., co. 2, Cost.); mentre maggioranze qualificate sono richieste sempre per la validità di alcune deliberazioni che rivestono particolare importanza; in tali casi è richiesto il voto di una frazione dei componenti il collegio o dei presenti alla seduta superiore alla metà, ad es. i 2/3 o i 3/5 (art. 83, terzo comma, Cost., art. 138, terzo comma, Cost.).

(2) Cfr. l'art. 53 dello Statuto albertino che stabiliva: «Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente».

(3) Alla Camera, come si vedrà nel prosieguo, anche la mera presenza fisica è ora considerata rilevante ai fini del computo del numero legale, pertanto chi è fisicamente presente in Aula, pur non ponendo in essere alcun comportamento (voto favorevole, contrario, dichiarazione di astensione), concorre alla formazione del numero legale, v. *infra*, par. n. 2.

(4) Cfr. DE LEO G., «Brevi cenni sul computo della maggioranza e del numero legale alla Camera in rapporto all'art. 64 della Cost., con particolare riferimento al problema delle manifestazioni di astensione», in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1988, fasc. 11, p. 1525 e ss. che osserva: «occorre cioè che quelli che votano siano in numero sufficiente per giustificare che la decisione venga riferita all'intera Camera e che siano muniti di regolari titoli di ammissione». La verifica dei poteri garantisce la regolarità dei titoli di ammissione dei parlamentari.

(5) Cfr. LONGI V., «Numero legale», in *Rassegna parlamentare*, 1959, p. 53.

(6) Si ricorda che il Regolamento del Senato all'art. 107, 1° co., prevede, in materia di *quorum* funzionale che «ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione, salvi i casi per i quali sia richiesta una maggioranza speciale.»

(7) Cfr. per tali rilievi MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 510, che riprende le considerazioni espresse da Einaudi nella seduta del 24 ottobre 1946, della 2ª Sottocommissione, (cfr. *La Costituzione della Repubblica*, Camera dei deputati, VII, Roma, 1970, p. 1236) che affermò come si trattasse di una garanzia preordinata a «tutela delle minoranze e per impedire che di sorpresa possano approvarsi leggi importanti con un modesto numero di presenti». In senso conforme anche MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 204; TRAVERSA S., «Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del quorum di maggioranza», in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1977, e da ult. in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, p. 312 e ss.; MORETTI R., in «Note sul voto di astensione dei parlamentari», in *Il Foro italiano*, 1984, Vol. CVII, p. 1193.

(8) Come si vedrà nel prosieguo quest'ultima previsione è contenuta nel solo Regolamento del Senato. Alla Camera i deputati in missione sono sempre considerati presenti ai fini del computo del numero legale.

(⁹) Per quanto concerne la richiesta di verifica del numero legale nelle Commissioni riunite, seppure un'interpretazione logico-sistematica potrebbe indurre a ritenere che la richiesta debba essere avanzata in tal caso da un numero doppio di deputati e quindi da otto (ipotesi di due Commissioni riunite) ovvero da dodici nel caso di tre Commissioni riunite, tuttavia si ritiene che essa non sia sufficiente a superare la lettera della norma che prevede il *quorum* di quattro deputati. Infatti un aggravamento del *quorum* ricavato in via interpretativa senza una espressa pronuncia in tal senso della Giunta per il Regolamento e del Presidente della Camera, finirebbe per comprimere un diritto che il Regolamento riconosce espressamente a un determinato numero di deputati.

(¹⁰) In tal senso MORETTI R., in «Numero legale e modi di votazione», in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, p. 257.

(¹¹) Ivi, p. 258; Cfr. anche CORDINI G., «Numero legale e “quorum di maggioranza” nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari», in *Il Foro padano*, 1978, fasc. 10/11, p. 64, che rileva come la differente dizione delle disposizioni recate dai due regolamenti «non può trarre comunque in inganno circa l'attribuzione alla presidenza di un «potere discrezionale» di verifica del numero legale, potere che si riscontra in entrambi i regolamenti».

(¹²) Cfr. sul punto CORDINI G., *op. cit.*, pp. 64-65.

(¹³) Cfr. MORETTI R., «Numero legale e modi di votazione», *op. cit.*, p. 257.

(¹⁴) Ivi, p. 258 e ss.

(¹⁵) Si ricorda che per prassi consolidata in tali casi il Presidente non comunica il risultato completo della votazione, ma solo l'esito e lo scarto di voti.

(¹⁶) Anche alla Camera di fatto è così, applicandosi le norme relative alla sede legislativa, ma il principio non è espresso esplicitamente come nel Regolamento del Senato.

(¹⁷) Cfr. in tal senso la lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione del 4 luglio 1996.

(¹⁸) Si ricorda che la votazione per appello nominale, che avviene secondo l'elenco alfabetico dei componenti la Commissione, (art. 54, co. 3) alla Camera può essere richiesta da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di gruppo, che separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica nella Commissione (art. 51, co. 2). La relativa richiesta può essere avanzata al momento in cui il Presidente dichiara di doversi passare al voto, e prima dell'apertura della votazione (art. 52, co. 1). La richiesta di votazione per appello nominale deve ritenersi ammissibile solo in occasione di deliberazioni di carattere definitivo, come quelle assunte in sede redigente, votazioni di risoluzioni, pareri su atti del Governo, votazioni di documenti conclusivi di indagini conoscitive. Ne consegue che la possibilità di procedere a votazioni per appello nominale è invece esclusa in quei procedimenti, quali la sede referente che, avendo natura e finalità meramente istruttorie, sono connotati da snellezza di forma e dall'assenza di rigidi vincoli procedurali (cfr. circolare Pres. Camera 30/07/1958), nonché per le votazioni inerenti a subprocedimenti (deliberazione

di rilievi ad altre Commissioni su atti del Governo, art. 96-ter, commi 2 e 4; espressione di pareri ad altre Commissioni). Si ricorda che i casi di votazioni nominali in Commissione sono piuttosto rari.

⁽¹⁹⁾ Cfr. sul punto DE LEO G., *op. ult.cit.*, p. 1526.

⁽²⁰⁾ Si ricorda che il Regolamento della Camera del 1948 prevedeva una norma analoga a quella del Senato, l'art. 52, co. 4, che stabiliva che «i congedi che superano il quinto del numero dei deputati non si computano agli effetti della determinazione del numero legale». Tale norma era già presente nel Regolamento del 1907.

⁽²¹⁾ Cfr. l'art. 108, co. 2, R.S. che recita: «I richiedenti la verifica del numero legale sono computati come presenti ancorché si siano assentati dall'Aula o comunque non abbiano fatto constatare la loro presenza».

⁽²²⁾ Cfr. sul punto DE LEO G., *op. cit.*, p. 1527.

⁽²³⁾ Cfr. sul punto TRAVERSA S., «Numero legale», in *Rass. parl.*, 2006, aprile/giugno, p. 655.

⁽²⁴⁾ Cfr. in Atti Parlamentari, *Resoconto sommario* delle sedute del 21/12/1988, p. 25.436; del 15/03/1989, p. 29.526; del 30/06/1999, p. 48, nei quali viene indicata in 315 la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea; *Res. somm.* della seduta del 10/11/1999, p. 40, ove la maggioranza è indicata in 314 componenti; *Res. somm.* della seduta del 7/02/2001, p. 41, quando in occasione della votazione per l'elezione di due componenti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e di due componenti il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, la maggioranza è indicata in 312 componenti. Per quanto riguarda il Parlamento in seduta comune, si vedano i seguenti precedenti: 11 maggio 1948 (*Res. somm.* p. 16) ove è indicata in 451 la maggioranza della metà più uno dei membri del Parlamento «alla data di oggi»; 23/12/1971, in cui il Presidente annuncia l'avvenuta morte del sen. Fada (*Res. somm.* p. 10) ed indica in 319 il numero dei senatori in carica e in 1007 il numero complessivo dei membri componenti l'Assemblea, cosicché la maggioranza assoluta risulta essere pari a 504 e non a 505 come nella seduta del giorno precedente (22/12/1971, *Res. somm.* p. 105) ed in quella successiva del 24/12/1971 nella quale viene comunicato essere stato riportato a 320 il numero dei componenti il Senato; Cfr. infine il *Res. somm.* della seduta dell'11/02/1988, p. 17, quando in occasione dell'elezione di due componenti del CSM il Presidente Iotti comunica all'Assemblea l'avvenuta morte, nella giornata precedente, dell'on. Bertuzzi e «non essendosi potuto provvedere alla sostituzione del collega scomparso – afferma il Presidente – il numero complessivo dei componenti l'Assemblea è di 953 e il *quorum* di maggioranza richiesto per la votazione di 572».

⁽²⁵⁾ Per la verifica del numero legale tramite dispositivo elettronico ciascun parlamentare, dopo che il Presidente abbia dichiarata aperta l'operazione di verifica deve introdurre la propria tessera di identificazione nell'apposito dispositivo, accertarsi così del corretto funzionamento del seggio e premere un pulsante qualsiasi. La registrazione da parte del sistema della presenza ai fini del numero legale è evidenziata dalla accensione della luce bianca sul terminale e sulla casella del pannello elettronico corrispondente al seggio.

(26) Cfr. in tal senso i precedenti alla Camera delle Commissioni riunite I e IV: 15/09/2005; VII Commissione: 15/09/2005; IV Commissione: 06/03/2002.

(27) Si ricorda come in passato l'accertamento del numero legale nelle Commissioni del Senato si faceva mediante verifica del numero di firme risultanti nel registro di seduta.

(28) Si ricorda che la regola di computare gli astenuti ai fini del numero legale e non del *quorum* di maggioranza fu seguita tra l'altro da parte dell'Assemblea costituente nel corso dei propri lavori. Cfr. sul punto MORETTI R., «Note sul voto», *cit.*, p. 1193, che ricorda come quando sorse qualche incertezza interpretativa in Assemblea costituente in merito al valore delle astensioni – questione posta dal deputato Fabbri – il Presidente Terracini non mancò di far osservare come anche nei lavori della Sottocommissione il numero degli astenuti è stato sempre defalcato da quello dei votanti.

(29) Come vedremo più avanti infatti la fase della votazione costituisce un'unità inscindibile sotto il profilo logico-giuridico (v. seduta della Giunta per il Regolamento del 3/02/1999 e la lettera del Presidente della Camera al presidente della VI Commissione finanze del 9/02/2000).

(30) Cfr. al riguardo la seduta del 10 aprile 1990. Si ricorda che nel corso di una precedente seduta (4 aprile 1989) invece una decisione analoga era stata contestata e la Presidenza aveva allora applicato alla lettera l'art. 47, co. 2, del Regolamento.

(31) Cfr. in tal senso MORETTI R., «Numero legale», *op. cit.*, p. 260.

(32) Quindi sono considerati presenti ai fini del numero legale sia tutti i deputati presenti in Aula al momento della votazione ai sensi dell'art. 46, co. 1, sia i deputati in missione, ai sensi del comma 2, sia i deputati che abbiano dichiarato di astenersi, ai sensi del comma 3 della medesima disposizione.

(33) Sul concetto di numero legale cfr. LONGI V., *op. cit.*, p. 53 e ss.; TRAVERSA S., «Sindacato sul procedimento di formazione della legge», *op. cit.*, p. 310 e ss., e ID. «Numero legale», *op. cit.*, p. 653.

(34) Cfr. in tal senso CORDINI G., in «Numero legale», *op. cit.*, p. 65.

(35) Cfr. art. 46, 3° co., RC. 1971, e art. 108, 1° co., R.S. 1971.

(36) Si ricorda in particolare come, a partire dalla seconda metà degli anni '80, soprattutto a seguito della riforma regolamentare che limitò notevolmente le ipotesi di richiesta del voto segreto, si accentuò molto il fenomeno della frequente mancanza del numero legale. Infatti mentre in passato il dissenso della maggioranza dalle posizioni governative poteva esprimersi con il voto contrario nello scrutinio segreto (fenomeno dei c.d. «franchi tiratori»), successivamente trovò espressione nell'assenza dalla votazione; conseguentemente, la richiesta di verifica del numero legale divenne l'arma procedurale dell'opposizione in luogo della richiesta di scrutinio segreto per provare a battere il Governo su specifiche controverse questioni.

(³⁷) Si ricorda che in epoca statutaria nel giugno del 1922 fu introdotta una disposizione che equiparava agli astenuti, ai fini del numero legale, i deputati presenti in Aula al momento della votazione ma non partecipanti alla votazione medesima.

(³⁸) Tale questione è stata esaminata dalla Giunta per il Regolamento nelle sedute del 17 e 25 marzo 1998 e del 28 gennaio e 3 febbraio 1999.

(³⁹) Si ricorda che tale interpretazione – oggetto peraltro di varie contestazioni – è stata affermata ancor prima dal Presidente della Camera in occasione di alcune votazioni a partire dalla seduta del 12 dicembre 1997. Prima della formale comunicazione all'Aula peraltro era stata ribadita nelle sedute del 12 marzo, 15 maggio, 17 dicembre 1998 e 27 gennaio 1999.

(⁴⁰) Cfr. in tal senso le considerazioni espresse dal deputato Lembo nella seduta della Giunta del 25 marzo 1998.

(⁴¹) Cfr. in tal senso l'on. Armaroli nella seduta dell'Assemblea del 24 febbraio 1999.

(⁴²) Cfr. il resoconto sommario della seduta del 9 novembre 1990, in Atti parlamentari Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*.

(⁴³) Si ricorda che le richieste di votazioni qualificate sono disciplinate alla Camera dall'art. 51, co. 2 che in materia di votazione nominale stabilisce che in Assemblea la relativa richiesta può essere avanzata da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo che separatamente o congiuntamente, siano di almeno pari consistenza numerica; la votazione a scrutinio segreto invece in Assemblea deve essere sostenuta da almeno trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppo che separatamente o congiuntamente siano di almeno pari consistenza numerica.

(⁴⁴) Cfr. sul punto MORETTI R., in «Note sul voto si astensione dei parlamentari», *op. cit.*, p. 1193, in cui l'autore ricorda come si siano in tal senso espressi: DE GENNARO G., in «"Quorum" e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Cost.», in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, p. 313; FASO I., «Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale», in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, p. 100; FURLANI S., «Numero legale» (diritto pubblico) voce del *Novissimo digesto*, Torino, 1965; CORDINI G., «Numero legale», *op. cit.*, p. 69.

(⁴⁵) Cfr. l'art. 109, co. 2, R.S., che in materia di dichiarazioni di voto, stabilisce che esse siano consentite ad un senatore per ciascun gruppo per non più di dieci minuti prima di ogni votazione.

(⁴⁶) Per una valida ricostruzione storico-giuridica del principio maggioritario, cfr. FASO I., *op. cit.*, nota (68), p. 91, che ricorda come le due giustificazioni del principio di maggioranza sono le seguenti: «1) Ogni qual volta in un collegio non sia possibile raggiungere la pur auspicabile unanimità avrà la prevalenza la volontà della maggioranza, vale a dire quella volontà che per lontana che sia dall'unanimità, sarà sempre più vicina ad essa che non la volontà contraria; 2) se per ogni deliberazione si richiedesse l'unanimità dei voti, i membri dissenzienti si vedrebbero attribuito un inammissibile potere di veto, capace di annullare la volontà e paralizzare il giudizio di un'assemblea».

(47) Cfr. in tal senso FASO I., *op. ult. cit.*, p. 93.

(48) Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Camera dei deputati, 1969, VII, p. 1609 e ss. Per una ricostruzione della vicenda TRAVERSA S., in *op. ult. cit.*, p. 323, e MORETTI R., in *op. ult. cit.*, p. 1193. La seguente formula fu approvata dall'Assemblea nella seduta ant. del 10 ottobre 1947, cfr. *La Costituzione, op. cit.*, p. 3194.

(49) Cfr. sul punto DE LEO G., *op. cit.*, p. 1527, che osserva come in tal modo la maggioranza si calcola sulla metà più uno dei partecipanti effettivi alla votazione.

(50) Cfr. sul punto CORDINI G., in «Numero legale e quorum di maggioranza», *op. cit.*, p. 68., che distingue l'astensione dichiarata dall'astensione non dichiarata.

(51) Cfr. sul punto DE LEO G., *op. ult. cit.*, p. 1527.

(52) Secondo la nota tesi del CORDINI G., *op. cit.*, dell'astensione non dichiarata.

(53) In tal senso cfr. ORLANDO V. E., «Consiglio comunale», voce *Digesto it.*, Torino, 1895-98, III, 2, p. 138; MICELI, «Le quorum dans les assemblees politiques», in *Revue de droit public*, 1902, p. 221; JELLINEK, «Forme di votazione negativa», in *Studi in onore di Ranalletti*, Padova, 1931, II, p. 67 s., che distingue tre forme di voto negativo: l'assenza, il voto contrario, l'astensione, affermando che mentre la prima è la più efficace in quanto potendo far venire meno il numero legale potrebbe impedire la votazione, i votanti contrari e gli astenuti favoriscono la possibilità di una votazione favorevole concorrendo ad assicurare il numero legale e quindi, se coscienti di essere in minoranza, «finiscono quanto agli effetti di votare anch'essi sì».

(54) In tal senso JEZE, «Essai d'une theorie de l'abstension», in *Rev. de dr. publ. et sc. pol.*, 1905, p. 704.

(55) In tal senso cfr. GALEOTTI U., *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900, p. 215; RACCIOPPI F. e BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, III, p. 86; DE GENNARO G., «Determinazione e computo della maggioranza nelle pubbliche assemblee con speciale riguardo ai consigli comunali e provinciali», in *Riv. amm.*, 1947, p. 297.

(56) Cfr. sul punto MORETTI R., «Note sul voto», *op. cit.*, p. 1194, che afferma come «l'astenuito non è un rinunciatario, bensì egli con il suo voto manifesta una posizione intermedia, di semi-consenso o di non completo dissenso, che è in antitesi con un atto di agnosticismo».

(57) In tal senso DE GENNARO G., «“Quorum” e magg.», *op. cit.*, p. 308; COSENTINO F., «Note sui principi di procedura parlamentare», in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, p. 414; ID. «Astensione», in *Rass. Parl.*, 1959, n. 4, p. 95 e ss.; LONGI V. - STRAMACCI M., *Il Regolamento della Camera illustrato con i lavori preparatori*, Milano, 1958, p. 160.

(58) Cfr. JELLINEK, *op. ult. cit.*, p. 67; DE GENNARO G., *op. cit.*, p. 308.

(59) BENEDICENTI, «L'astensione dal voto nei collegi amministrativi», in *Rass. leg. per i comuni*, 1944, p. 7.

(60) In tal senso RESTA R., *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, Roma, 1933, p. 79.

(61) Cfr. sul punto FLORIDIA G.G., in «La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, XXIX, p. 1809.

(62) Cfr. CORDINI G., *op. cit.*, p. 69 e ss.

(63) Cfr. sul punto GALATERIA L., «Astensione», (voce dir. cost. e amm.) in *Enciclopedia del diritto*, III vol., Milano, 1958, p. 943 e ss.

(64) Cfr. sul punto DE GENNARO G., in *op. ult. cit.*, p. 312 e ss.; FASO I., *op. cit.*, p. 100 e ss.

(65) Cfr. in tal senso FASO, *op. cit.*, p. 101; TOSI S., in *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 117, che afferma «non sembra da dubitare che la condotta della Camera sia incostituzionale e conforme invece a Costituzione quella del Senato»; CORDINI G., *op. ult. cit.*, pp. 69-70, MORETTI R., in *op. ult. cit.*, p. 1193.

(66) In tal senso CORDINI G., *op. ult. cit.*, p. 72.

(67) Cfr. MORETTI R., in «Notes», *op. cit.*, p. 1194 e ss.

(68) Ricorda infatti l'A. che nella maggior parte dei Parlamenti la maggioranza è calcolata sui voti o sui votanti, anziché sui presenti. In altri casi onde evitare l'equivoco che si cela nei termini «voti» e «votanti» si è provveduto con un'appropriata qualificazione («voti espressi»), come ad es. nelle Cost. di Islanda, della Germania Fed., della Francia e nel Regolamento del Parlamento europeo.

(69) Esempi costituiti dalla Grecia e in certi casi dagli Stati Uniti d'America.

(70) Per tali rilievi cfr. MORETTI R., *op. cit.*, p. 1194.

(71) Per quanto concerne la presenza fisica in Aula al momento della votazione e il suo rilievo ai fini del computo nel numero legale si vedano le considerazioni svolte nel paragrafo n. 2.

(72) Cfr. in tal senso CARCATERA G., «La votazione», in *Il Regolamento della Camera dei deputati - Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 590, che rileva tra l'altro come «si determina una doppiezza di significato, 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».

(73) Cfr. in tal senso COSENTINO F., «Il computo della maggioranza alla Camera», in *La politica parlamentare*, 1953, p. 123; ID., in «Astensione», *op. cit.*, p. 98-100, che afferma come «dal procedimento di formazione della norma costituzionale di che trattasi, la cui oscura incertezza di origine giustifica appieno il difforme convincimento che ha spinto la Camera a disattendere». Cfr. FALZONE V. - PALERMO F. - COSENTINO F., in *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, p. 169; TRAVERSA S., in *op. ult. cit.*, p. 1326 ss. e nota 31. *Contra*, FLORIDIA G.G., *op. ult. cit.*, pp. 1812-1813, e MORETTI R., *op. ult. cit.*, p. 1193.

(74) Cfr. in tal senso FLORIDIA G., *op. cit.*, pp. 1810-1812-1813, che osserva peraltro l'innegabile influenza esercitata sulla cultura giuridica successiva dalla prassi parlamentare seguita dalla Camera sotto il vigore dello Statuto albertino

che stabiliva il principio della maggioranza dei voti per le deliberazioni, e che venne attuato nel senso di non considerare gli astenuti come votanti e di computare invece come voti le schede bianche.

(75) Così il MORTATI C. prima in *Le Istituzioni*, Padova, 8° ed., 1969, I, p. 489, successivamente nelle *Istituzioni*, 1976, p. 515. Analoga è l'opinione del COSENTINO F., in «Astensione», *op. cit.*, 195, che afferma come sotto il profilo logico l'astensione significa proprio il contrario di partecipazione al voto e cioè non partecipazione, in quanto chi si astiene dichiara di non essere in grado di esprimere una precisa manifestazione di volontà positiva o negativa.

(76) A tale riguardo si ricorda come il testo unico delle disposizioni per l'elezione della Camera stabiliva all'art. 115 per chi si asteneva la menzione «non ha votato» nel certificato di buona condotta. Tale norma è stata abrogata nel 1993.

(77) Per tali rilievi cfr. TRAVERSA S., *op. ult. cit.*, pp. 319-320, in senso conforme MANZELLA A., in *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 208 e ss. *Contra*, FLORIDIA G. G., in *op. ult. cit.*, pp. 1814-1815, che osserva come il disposto dell'art. 75 non può estendersi oltre la sua portata considerata la mancanza dell'*eadem ratio* con l'art. 64.

(78) Cfr. TRAVERSA S., *op. ult. cit.*, p. 322, che osserva al riguardo come «quando si usa nello stesso testo il termine «presente» e «presenti», tanto in riferimento alla presenza, per così dire fisica, quanto per determinare una maggioranza, esso, in quest'ultimo caso, può legittimamente essere inteso nel senso di «presenti alla votazione». *Contra* FLORIDIA G. G., in *op. ult. cit.*, pp. 1819-1820.

(79) Sulla distinzione tra astensione dal voto e nel voto cfr. GALATERIA L., *op. ult. cit.*, p. 944; ELIA L., «Astensione e votazione a scrutinio segreto», in *Giur. Cost.*, 1958, p. 825 e ss., che accosta l'astensione nel voto alla figura della scheda bianca.

(80) Per tali rilievi cfr. TRAVERSA S., *op. ult. cit.*, p. 324; *Contra* FLORIDIA G. G., *op. ult. cit.*, p. 1815.

(81) Per considerazioni generali sull'astensione cfr. MORRONE A., «È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?», in *Il Riformista*, 23 maggio 2005.

(82) Cfr. TRAVERSA S., *op. ult. cit.*, p. 323 e ss. *Contra* MORETTI R., «Note sul voto», *op. cit.*, p. 1193, che critica la tesi secondo cui la mancata inclusione degli astenuti nel calcolo del *quorum* di maggioranza offrirebbe ai deputati un più ampio margine di libertà nelle proprie scelte.

(83) Si ricorda che nella V e VI legislatura furono presentate due proposte di revisione costituzionale (A.C. 3032) e (A.C. 557) approvate in prima lettura alla Camera volte ad aggiungere all'art. 64, 3 co., Cost., dopo le parole: «a maggioranza dei presenti», le seguenti: «che partecipano alla votazione esprimendo voto favorevole o contrario». Tali proposte si arenarono nel corso dell'esame al Senato.

(84) In tal senso TOSI S., *op. ult. cit.*, p. 117.

(85) Cfr. la citata sentenza in *Giur. Cost.*, 1984, p. 456 e ss. annotata da LABRIOLA S., «La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione», in *Giur. cost.*, 1984, p. 1208 e ss.

⁽⁸⁶⁾ Per un commento alla prima delle ordinanze di rimessione della Corte d'appello di Cagliari dell'11 marzo 1977 alla Corte (ord. n. 268/1977, *G.U.* n. 198/1977), cfr. TRAVERSA S., «Sindacato», *op. cit.*, p. 324 e ss.

⁽⁸⁷⁾ *Ibidem*, p. 308 e ss.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. TRAVERSA S., *op. cit.*, p. 329, che osserva come il primo effetto dirompente di una siffatta declaratoria sarebbe stato il superamento della precedente giurisprudenza della Corte in tema di sindacato sui regolamenti parlamentari e, in genere, di *interna corporis*.

⁽⁸⁹⁾ Per una attenta disamina degli effetti nei confronti dei rapporti pendenti, esauriti o *in itinere*, cfr. ID. nota prec., pp. 330-331. Sarebbe forse ipotizzabile e preferibile secondo L'A. citato sottrarre comunque al sindacato di costituzionalità le norme dei Reg. parl. e sottoporle se mai ad un giudizio preventivo di costituzionalità, secondo il sistema seguito dalla Costituzione della Repubblica Federale di Germania (cfr. art. 61 Cost. Rep. Fed.).

⁽⁹⁰⁾ Cfr. in tal senso MORETTI R., *op. ult. cit.*, pp. 1195-1196.

⁽⁹¹⁾ *Ibidem* nota prec.

⁽⁹²⁾ In tal senso cfr. FLORIDIA G. G., *op. cit.*, p. 1833 e ss.; Cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto* (sent. n. 78/1984, *cit.*), ove si afferma: «Dalla prospettazione testé compendiata emerge con tutta nettezza che la questione in sostanza è quella del valore dell'espressione «presenti»; più propriamente, del valore che essa assume nella locuzione «maggioranza dei presenti».

⁽⁹³⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 1834 e ss. che afferma come l'esistenza di una espressa disciplina costituzionale dovrebbe costituire un limite assoluto all'autonomia di ciascuna Camera.

⁽⁹⁴⁾ In tal caso dovrebbe essere censurato l'art. 46 R.C. a norma del quale il numero legale è computato sulla base dei deputati fisicamente presenti in Aula, secondo l'opinione di FLORIDIA G. G., *op. cit.*, p. 1846-1847, e secondo la prassi instauratasi alla Camera a partire dalla XIII legislatura.

⁽⁹⁵⁾ Si ricorda che la votazione nominale deve essere appositamente sollecitata. Alla Camera, in Assemblea, deve essere richiesta da venti deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di corrispondente consistenza numerica (art. 51, co. 2). Al Senato, la votazione nominale deve essere richiesta da quindici senatori (art. 113, co. 2).

⁽⁹⁶⁾ La richiesta di votazione nominale, anche verbale, deve essere avanzata dopo la chiusura della discussione e prima dell'inizio della votazione (art. 52, co. 1, R.C.; art. 113, co. 2, R.S.).

⁽⁹⁷⁾ Si tratta del modo più frequente di votazione in Assemblea.

⁽⁹⁸⁾ Si ricorda che le votazioni per divisione nell'Aula sono ormai del tutto desuete.

⁽⁹⁹⁾ In caso di difetto dei dispositivi elettronici di votazione, l'art. 53, co. 2, R.C., dispone che la controprova sia effettuata mediante divisione nell'Aula. In tal caso il Presidente indica da quale parte debbano mettersi i favorevoli e i contrari.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. sul punto LONGI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, p. 223, che ricorda come il voto per appello nominale è un metodo di votazione palese e *determinato*, in quanto è analiticamente registrato il numero e il nome dei votanti, il che implica anche la verifica automatica del numero legale.

⁽¹⁰¹⁾ L'elenco, prosegue la norma, resta a disposizione sul banco della Presidenza e viene pubblicato nei resoconti della seduta.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. l'art. 116 R.S. che, nel caso di divergenza tra voto dichiarato e voto espresso elettronicamente, prevede che il Presidente sospenda l'appello e chieda ai senatori di precisare il voto che intendono dare.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. sul punto MORETTI R., «Numero legale», *op. cit.*, p. 272, che osserva al riguardo come la votazione per appello nominale sia la forma più solenne di votazione ed è prescritta infatti obbligatoriamente per la fiducia o sfiducia al Governo.

⁽¹⁰⁴⁾ Si ricorda a tale proposito che, come riferito dal MANZELLA (cfr. «Il procedimento di decisione parlamentare», in *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 224), dal 1876 (Presidente della Camera Francesco Crispi), dalla «chiamata» dei deputati è cancellato per consuetudine, come segno della sua imparzialità, il nome del Presidente. Stessa prassi è seguita al Senato.

⁽¹⁰⁵⁾ Si ricordano a tale riguardo: nel 1958, il II Governo Fanfani; nel 1968, il II Governo Leone; nel 1976, il III Governo Andreotti, detto della «non sfiducia», tutti ottennero la fiducia alla Camera solo in quanto gli astenuti non furono – come da Regolamento – calcolati ai fini del *quorum* di maggioranza.

⁽¹⁰⁶⁾ Ai sensi dell'art. 49, co. 1-ter, R.C. nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone, v. *infra*, paragrafo n. 5.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. sul punto MORETTI R., «Numero legale e modi di vot.», *op. cit.*, p. 267.

⁽¹⁰⁸⁾ Si ricorda che in Commissione tale tipo di votazione può essere richiesta da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di gruppi di pari consistenza numerica (art. 51, co. 2, R.C.). Al Senato, in Commissione, deve essere richiesta da tre senatori (art. 41, co. 1, R.S).

⁽¹⁰⁹⁾ L'unica Commissione permanente dotata alla Camera di pannello elettronico di votazione è la IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni, che tuttavia non lo ha mai formalmente utilizzato.

⁽¹¹⁰⁾ Si ricorda che il presidente di Commissione può autorizzare i deputati interessati a consegnare per iscritto le proprie dichiarazioni di voto finali che sono poi allegate al resoconto stenografico della seduta; cfr. in tal senso la seduta in sede legislativa della III Commissione del 22 ottobre 1997.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. sul punto MURGIA S., «Il modello redigente nella recente prassi della Camera dei deputati», in *Profili dell'attività parlamentare nella XI legislatura*, a cura di CASU A. - CABRAS D. - MURGIA S. - POGGI L., in *Rass. Parl.*, 1996, n. 1, p. 367 e ss. Per quanto concerne l'esame in Assemblea di progetti di legge esaminati da Commissioni in sede redigente, si ricorda come l'art. 96, 1° co., prevede che l'approvazione degli articoli abbia luogo senza prelieve dichiarazioni di

voto, mentre la votazione finale del progetto di legge possa essere preceduta da dichiarazioni di voto.

⁽¹¹²⁾ Si ricorda tuttavia come nel corso di una seduta in sede redigente dell'VIII Commissione del 6 aprile 1993 fu avanzata da parte di alcuni deputati la richiesta di intervenire per dichiarazione di voto su articoli, richiesta respinta in un primo tempo dal presidente della Commissione sulla base della non prevista votazione degli articoli in Commissione ma solo in Assemblea. Della questione fu però investito il Presidente della Camera, il quale, in attesa che la Giunta per il Regolamento esaminasse tale problematica, pur confermando l'inammissibilità di dichiarazioni di voto in assenza di un voto sull'articolo, consentì in Commissione, al termine dell'esame degli emendamenti, brevi dichiarazioni dei gruppi sul testo risultante dalle votazioni effettuate (v. lettera del Presidente della Camera al pres. della VIII Comm. del 18 maggio 1993).

⁽¹¹³⁾ Cfr. l'*iter* in sede redigente presso la Commissione giustizia della Camera (XII Leg.) della legge sulla riforma della custodia cautelare (l. n. 332 del 1995) e della legge contro la violenza sessuale (l. n. 66 del 1996). In entrambi i casi si è proceduto già in Commissione alla votazione dei singoli articoli, previa dichiarazioni di voto.

⁽¹¹⁴⁾ Si ricorda che alla Camera l'ultimo caso di esame da parte dell'Assemblea di un progetto di legge esaminato in Commissione in sede redigente risale al 19 luglio 2000.

⁽¹¹⁵⁾ Si ricorda che al Senato la sede redigente implica che la discussione e votazione degli articoli avvenga in Commissione, mentre la votazione finale del disegno di legge sia rimessa all'Assemblea.

⁽¹¹⁶⁾ Si ricorda che a norma dell'art. 16-*bis* il Comitato per la legislazione esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati, qualora ne facciano richiesta almeno un quinto dei loro componenti. Il parere concerne la qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Inoltre si prevede (art. 16-*bis*, co. 6-*bis*) che le Commissioni, immediatamente dopo aver proceduto alla scelta del testo base per il seguito dell'esame, o a conclusione dell'esame preliminare, trasmettano al Comitato le p.d.l. recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni di delegificazione per il relativo parere. L'art. 96-*bis*, comma 1, reca la disciplina del parere del Comitato per la legislazione sui decreti-legge.

⁽¹¹⁷⁾ L'art. 73 reca la disciplina dei pareri espressi nel corso dell'esame in sede referente; l'art. 74 la disciplina dei pareri resi dalla V Commissione; l'art. 75 i pareri delle Commissioni filtro I e XI; l'art. 93 riguarda i pareri resi nel corso della discussione in sede legislativa; l'art. 96, commi 2 e 4 i pareri resi nel corso dell'esame in sede redigente; l'art. 96-*ter* (co. 2 e 4) disciplina la deliberazioni di rilievi su atti del Governo ad altre Commissioni; l'art. 126-*ter* i pareri resi sul d.d.l. comunitaria e sulla relazione annuale relativa alla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'U.E.

⁽¹¹⁸⁾ Per un precedente, cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25/11/2004, in cui nel corso dell'esame in sede consultiva (art. 73,

co. 3) un deputato, presentatore di una proposta di parere alternativo contrario al provvedimento, dichiara la propria astensione sulla proposta di parere del relatore, senza peraltro ritirare la propria proposta.

(¹¹⁹) Si vedano anche i precedenti della I Commissione, 4 luglio 1996, e XIV Commissione, 10 luglio 1996. Vedi nota n. 17.

(¹²⁰) Tra gli atti non normativi sottoposti al parere delle Commissioni si segnalano decreti non aventi natura regolamentare, riparti, tabelle, relazioni, programmi pluriennali di intervento in un determinato settore ecc.

(¹²¹) Si ricorda che nella prassi si registra per lo più la prospettazione di modifiche al testo della risoluzione con riformulazioni concordate, ove possibile anche tra maggioranza e opposizione, senza pervenire alla formalizzazione di emendamenti veri e propri. Il presentatore della risoluzione può nel caso recepirle inserendole nel testo.

(¹²²) Si veda al riguardo la pronuncia della Giunta per il Regolamento del 18 maggio 1971 e la lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione del 4 luglio 1996.

(¹²³) Si ricorda che tale ultima previsione è contenuta espressamente nel solo Regolamento del Senato all'art. 113, co. 3.

(¹²⁴) Cfr. altresì l'art. 49, co. 3, R.C., che prevede come nello scrutinio segreto i voti sono espressi depositando nelle urne pallina bianca o pallina nera, ovvero se si tratta di elezioni, apposita scheda. L'art. 49, co. 4, stabilisce invece che anche nello scrutinio segreto può essere utilizzato il dispositivo elettronico di votazione.

(¹²⁵) In tali casi solo attraverso una condotta fraudolenta sarebbe possibile esercitare in forma segreta l'astensione, cosa che potrebbe portare *in extremis* all'invalidità della votazione.

(¹²⁶) Per rendere segreta un tale tipo di votazione occorrerebbe prevedere la terza urna e collocare le urne stesse dietro appositi pannelli. Ciò comporterebbe tuttavia l'impossibilità di controllo effettivo sulle modalità di votazione: pertanto non potrebbe garantirsi la regolarità della stessa. In alternativa bisognerebbe abbandonare il sistema delle palline adottando esclusivamente quello per schede, come avviene al Senato, dove tra l'altro per la votazione mediante palline è prevista anche la terza urna.

(¹²⁷) Cfr. sul punto ELIA L., «Astensione e votazione a scrutinio segreto», in *Giur. cost.*, 1958, III, p. 827, tale deliberazione fu adottata nella seduta del 2 gennaio 1953. L'A. ricorda come fu l'on. Moro a sostenere, tra gli altri, che l'inammissibilità dipendeva dalla natura stessa del voto segreto; «e che, d'altronde, ritenere rinunziabile il diritto alla segretezza del voto equivale a non considerare l'incidenza negativa che tale rinunzia importerebbe di necessità sui diritti degli altri deputati. L'on. Moro invocava poi i precedenti dell'Assemblea costituente (sedute del 13 e 31 luglio 1947) nei quali il Presidente Terracini optò per l'inammissibilità, traendone tutte le conseguenze».

(¹²⁸) Cfr. in tal senso il resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 2 marzo 1989, pp. 28.726-28.727, nel corso della quale due deputati parlano in dichiarazione di voto prima di votazioni a scrutinio segreto.

(129) Cfr. in particolare le sedute dell'Assemblea del 15 marzo 1989, 15 ottobre 1992, 4 ottobre 1995 e del 13 febbraio 1997.

(130) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Resoconto sommario*, p. 4 e ss.

(131) Cfr. l'art. 99 R.C. approvato dall'Assemblea nella seduta del 18 dicembre 1890.

(132) Essa si riferisce evidentemente al metodo di votazione usato in passato mantenendo aperte le urne durante l'esame di altri punti all'ordine del giorno, ma risulta applicata anche nell'attuale prassi, quando la Presidenza rinvia ad una successiva fase della seduta lo svolgimento delle votazioni finali sui progetti di legge dopo che ne sia conclusa la discussione (si pensi ai casi dei disegni di legge di ratifica).

(133) Si ricorda che al Senato nelle votazioni a scrutinio segreto l'attestazione del recepimento del voto da parte del sistema elettronico è data dall'accensione fissa sul seggio della lampada di colore giallo. In tal caso anche la casella corrispondente sul tabellone luminoso si illumina di colore giallo. Si ricorda inoltre che chi non esprime voto favorevole, contrario, o di astensione e che quindi non esprime alcun voto ma voglia essere considerato presente ai fini amministrativi (corresponsione della diaria) introducendo la tessera nel dispositivo di votazione non è considerato presente ai fini del numero legale. In tal caso la rilevazione della presenza ai soli fini amministrativi viene attestata dall'accensione sul seggio della luce gialla intermittente, mentre i tabelloni non riportano alcuna indicazione.

(134) Cfr. in tal senso il resoconto della seduta del 7 ottobre 1970.

(135) Tra i procedimenti elettivi si ricordano altresì le elezioni dei componenti delle autorità amministrative indipendenti da parte di ciascuna Camera, cfr. ad es. l'art. 1, co. 3, della legge n. 249 del 1997 in materia di elezione dei componenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

(136) Cfr. sul punto FASO I, «Assenteismo», *op. cit.*, p. 109, che ricorda a tale riguardo la sospensione comminata ai deputati Donat-Cattin e De Mita dalla DC per aver dichiarato di aver votato scheda bianca – nella votazione per il V° Presidente della Repubblica – in difformità dalle indicazioni del partito che aveva designato proprio candidato ufficiale, l'on. G. Leone.

(137) Salvo nei casi in cui sia richiesta espressamente la maggioranza semplice dei voti: ad es. l'elezione di Vicepresidenti e segretari in Assemblea e, in Commissione, il ballottaggio per l'elezione del presidente e l'elezione di vicepresidenti e segretari.

(138) Cfr. la seduta della Giunta per il Regolamento del 18 maggio 1971.

(139) Cfr. le sedute dal 29 giugno all'8 luglio 1978 ed in particolare quella del 2 luglio. Si ricorda che in quell'occasione un ampio numero di parlamentari (più della metà dei componenti) dichiarò pubblicamente la propria astensione, senza depositare la scheda nell'urna.

(140) Cfr. in particolare la seduta del 15 maggio 1992, in Atti parl. Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. sul punto FASO I, *op. cit.*, p. 113.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. sul punto VICENZI V., «Alcune considerazioni sugli scrutini per la elezione del Presidente del Senato avventa il 29 aprile 2006», in *Rass. Parl.*, 2006, III, p. 767 e ss.

⁽¹⁴³⁾ In sostanza due scrutatori componenti la commissione elettorale non concordando sull'attribuzione delle tre schede contestate non sottoscrissero il relativo verbale.

⁽¹⁴⁴⁾ Ai sensi dell'art. 118, 1° co., R.S.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. resoconto stenografico del 28 aprile 2006. Si ricorda che il primo scrutinio aveva dato il seguente esito: senatori votanti 322; maggioranza assoluta dei componenti il Senato 162; voti ottenuti: Franco Marini 157; Andreotti 140; Calderoli 15; Giulio Marini 1; schede bianche 5; schede nulle 4.

⁽¹⁴⁶⁾ In tal senso gli interventi sull'ordine dei lavori dei senn. Schifani, Matteoli e Castelli, cfr. resoconto stenografico p. 17 e ss. Si ricorda che i voti contestati indicavano come candidato «Francesco Marini».

⁽¹⁴⁷⁾ Per le quali si rinvia a VICENZI V., *op. cit.*

⁽¹⁴⁸⁾ Si ricorda che il risultato della seconda votazione ripetuta fu il seguente: senatori votanti 322; maggioranza assoluta componenti del Senato 162; voti ottenuti: Franco Marini 161, Andreotti 155, schede bianche 5, schede nulle 1. In tal caso come riportato nel resoconto sten. della citata seduta (p. 26) una scheda recante la dicitura Francesco Marini è stata attribuita a maggioranza dalla commissione elettorale a Franco Marini, che tuttavia, come visto per un voto non raggiunse il previsto *quorum*. Due dei segretari espressero al riguardo un'opinione contraria. Commentando il risultato della seconda votazione poi annullata, il sen. Castelli (res. sten., p. 21) rilevò come alcune schede bianche della prima votazione si fossero trasformate in evidenti segnali di riconoscimento (definiti fuori dall'Aula «pizzini») da parte di alcuni senatori che, a suo giudizio, stavano contrattando il proprio voto.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. al riguardo l'intervento del sen. Castelli in resoconto sten., *cit.*, p. 12.

⁽¹⁵⁰⁾ Su tale questione cfr. l'intervento del sen. D'Onofrio, in res. sten., *cit.*, p. 25.

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. il resoconto stenografico della seduta del 29 aprile 2006 e gli interventi svolti sul processo verbale dai senn. Cossiga, Tofani, Pastore, Berselli, Castelli, D'Onofrio, Buttiglione, Schifani, Angius, Biondi.

⁽¹⁵²⁾ Si ricorda che il risultato della votazione fu il seguente: senatori votanti: 322; maggioranza assoluta (dei voti dei presenti) 162; voti ottenuti: Franco Marini 165; Andreotti 156, schede bianche 1.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. in tal senso l'intervento del sen. Schifani (res. sten., p. 18).

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. sul punto l'intervento del sen. Nania (res. sten., p. 19).

⁽¹⁵⁵⁾ Secondo quanto rilevato dal sen. Buttiglione (res. sten., p. 10).

⁽¹⁵⁶⁾ In tal senso l'intervento del sen. Nania (res. sten., p. 26).

(¹⁵⁷) Cfr. le considerazioni espresse dal Presidente Scalfaro (res. sten., p. 29).

(¹⁵⁸) Sembra comunque importante ricordare che proprio al fine di fugare dubbi sul valore da attribuire ad eventuali schede riportanti il nome di «Francesco Marini» prima della terza votazione alla domanda posta al riguardo dal sen. Biondi, il Presidente ribadì che tali schede sarebbero state considerate nulle.

(¹⁵⁹) Per tali rilievi cfr. FASO I., «Assenteismo ed astensione», *cit.*, p. 113.

(¹⁶⁰) Cfr. in tal senso VI Commissione Camera, 28 settembre 2005.

(¹⁶¹) Cfr. in tal senso la lettera del Presidente della Camera del 9 febbraio 2000 in materia di verifica della sussistenza del numero legale in Commissione.

(¹⁶²) Cfr. al riguardo il caso del deputato Mancuso (res. somm. dell'8/10/2003), che essendo membro della Giunta si allontanò dall'aula della Giunta medesima quando questa si apprestava ad esaminare una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità con riferimento ad un procedimento civile pendente nei suoi confronti.

(¹⁶³) Cfr. il caso verificatosi presso la Giunta delle immunità del Senato il 9 febbraio 2005, in cui nel corso dell'esame di un documento in materia di insindacabilità nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del senatore Dini, il sen. Zancan dichiarò che non avrebbe partecipato alla discussione né al voto avendo svolto la funzione di difensore del senatore Dini.