

Deputati in congedo o in missione e computo del numero legale di Carlo Specchia *

1. Introduzione; l'esperienza nella Repubblica di Weimar. - 2. I precedenti parlamentari alla Camera dei deputati nel periodo statutario e in quello repubblicano fino al 1971. - 3. *Segue*: L'esperienza parlamentare sotto il vigore del nuovo regolamento. - 4. Conclusioni.

1. — In rapporto alla dizione « presenti » di cui al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione, l'attenzione della dottrina è stata in particolare attirata dal computo delle astensioni ai fini del numero legale e della maggioranza nelle deliberazioni¹.

Abbastanza sorprendentemente, nonostante i regolamenti parlamentari apportino anche per questa via qualche correzione e integrazione al numero legale fissato dall'articolo citato della Costituzione, è stato invece in genere trattato solo incidentalmente e frettolosamente un tema che la pratica insegna essere senz'altro di rilievo nel quadro del funzionamento degli organi assembleari: quello di considerare figurativamente presenti i deputati impegnati fuori sede per incarico della Camera nonché i membri del Governo. Che il conto dei parlamentari assenti giustificati trascenda questioni riduttivamente definibili di mera tecnica parlamentare emerge, infatti, con chiarezza osservando che, attraverso una siffatta « correzione » operata a livello regolamentare, viene facilitato il raggiungimento del *quorum* richiesto dalla Costituzione. E che questo — al di là del rilievo politico che può assumere la frustrazione (in conseguenza della riduzione del numero dei deputati presenti necessari per la validità della deliberazione) dello scopo specifico che un gruppo si proponesse di conseguire attraverso una votazione qualificata — possa in particolarissime condizioni essere un obiettivo di grande importanza, è storicamente dimostrato da quanto avvenuto in Germania nel 1933.

* Carlo Specchia è Consigliere della Camera dei deputati.

Il problema per il partito nazionalsocialista era come ottenere la necessaria maggioranza dei due terzi per l'approvazione di una legge sui pieni poteri con cui consolidare il governo di Hitler. Per assicurarsi in Parlamento tale maggioranza, fu modificato il regolamento del *Reichstag* secondo il suggerimento di Frick: sostituire al concetto di presenza fissato dalla Costituzione una finzione, quella della presenza degli assenti ingiustificati, lasciando al Presidente (nazionalsocialista) dell'assemblea il giudizio se l'assenza fosse giustificata o no. Così in pratica i deputati non presenti *tout court* erano considerati presenti. In questo modo fu « risolto » il problema che l'assenza dei parlamentari dell'opposizione facesse mancare il numero legale, impedendo così la deliberazione della progettata *Ermächtigungsgesetz*².

Perché non si abbia, dopo questo esempio, una valutazione non serena del problema e non si arrivi a conclusioni affrettate in ordine a quella che potrebbe apparire una singolare coincidenza della proposta dei deputati Ara e Boggio nel 1863 (tesa a far sì che d'ufficio venissero posti in congedo tutti i deputati assenti) con quella dei nazionalsocialisti tedeschi nel 1933 (mirante, come abbiamo visto, a considerare presenti gli assenti), è necessario riflettere sulla circostanza che entrambe miravano a garantire, nonostante le assenze, il numero legale. E ciò in tempi normali significa, non riuscendo ad eliminare l'assenteismo, approntare un rimedio diretto a impedire l'arresto della funzione parlamentare. Tale certamente era il fine della prima proposta. Ma in una situazione latente di colpo di Stato, l'adozione di un meccanismo esasperato di finzione di presenza marca l'abbandono del concetto stesso di democrazia parlamentare: basterà infatti impedire all'opposizione di essere presente in numero (come avvenne, in effetti, al *Reichstag* con gli 81 deputati comunisti) perché una forza politica eversiva che possa contare in quella seduta sulla maggioranza dei presenti, riesca — essendo formalmente valida la deliberazione grazie alla manipolazione perpetrata del numero legale — a far adottare dall'Assemblea leggi speciali. A questo tendeva la modifica al regolamento del *Reichstag* raccomandata da Frick nel 1933, modifica che fu approvata essendo ai più sfuggito il significato di un tale laccio procedurale. Di qui una conferma, alla luce dell'esperienza nella Repubblica di Weimar, del rilievo che può eccezionalmente assumere una disciplina parlamentare « disinvolta » rispetto ai precetti garantistici posti dalla Costituzione in tema di numero legale.

Ma anche, più semplicemente, nel corso di una dura battaglia ostruzionistica, quando molte sono le votazioni qualificate da effettuare e i deputati impegnati a battere il *filibustering* sono costretti a turni di presenza massicci e prolungati onde assicurare il numero legale e scongiurare gli effetti, particolarmente graditi all'opposizione, della mancanza del *quorum*, non si può sottacere la delicatezza del principio di considerare figurativamente presenti i deputati assenti giustificati. Con una utilizzazione maliziosa, verrebbe infatti, da un lato, un sollievo non indifferente per i deputati della maggioranza che potrebbero assentarsi in modo cospicuo, badando solo a far sì che mai le loro file siano così ridotte da consentire l'approvazione di un emendamento della controparte; dall'altro, come già abbiamo notato, la minoranza vedrebbe sfumare quanto, nel peculiare atteggiamento assunto, si proponeva di conseguire.

Anche alla luce di queste considerazioni non può stupire che — al di là dell'elegante interrogativo se i parlamentari, in quanto rilevano il mandato dagli elettori, possano essere dai loro stessi colleghi autorizzati ad assentarsi — particolarmente laboriosa e al centro di dure opposizioni sia stata in Italia l'elaborazione della disposizione relativa all'esclusione dei deputati in congedo dalla formazione del numero legale e che, nel tempo, siano sorti problemi procedurali di non poco rilievo. Nel momento, infatti, in cui al congedo non si riconosceva una mera incidenza sull'indennità parlamentare (nel senso che questa cessasse di diritto per ogni deputato assente senza congedo o che prolungasse la sua assenza oltre il termine accordato, come avveniva in altri Parlamenti: nel nostro paese è noto che fino a tutto il secolo scorso, in forza di un precedente britannico accolto anche dall'articolo 50 dello Statuto, i parlamentari non erano retribuiti) e si riteneva di non seguire il principio che il *quorum* dovesse essere calcolato in modo invariabile sulla base del numero dei deputati di cui si compone la Camera ai sensi della legge, ma si ammetteva al contrario la possibilità di far luogo a deduzioni da quella cifra, l'istituto del congedo (e quello, ad esso equiparato, delle missioni) veniva ad assumere ben diversa rilevanza giuridica, potendo assicurare che, nonostante le assenze (sia pure giustificate), la Camera fosse in numero.

Una disamina diacronica del tema (solo in apparenza minore tra gli istituti di diritto parlamentare) consentirà di meglio coglierne il reale « spessore », ben avvertibile nei momenti politicamente più tesi della storia parlamentare italiana. E benché remoti possano sembrare cronologicamente alcuni episodi che riporteremo, essi sono pur sem-

pre riferiti alla situazione presente nella quale, a livello procedurale, continuano a proiettare le loro implicazioni.

2. — Come è noto, l'articolo 53 dello Statuto stabiliva che le sedute e le deliberazioni delle Camere non fossero « legali né valide » senza la presenza della « maggioranza assoluta » dei loro membri; ma si ritenne che la disposizione non potesse essere presa in tutto il suo rigore, come la pratica parlamentare del periodo testimonia con tentativi, da un lato, di modifica per legge dell'articolo citato dello Statuto (riducendo al quinto il *quorum* ordinario, ma conservando alla metà più uno del numero assoluto il *quorum* per le votazioni dei bilanci e delle imposte)³, dall'altro, di interpretazione, con stiracchiata larghezza, mercé risoluzioni della Camera, della disposizione statutaria⁴. Nel 1861 il deputato Broglio presentò la proposta di non tener conto dei deputati in congedo per la determinazione del numero legale, sottolineando che « il definire precisamente, il concretare ciò che lo Statuto stabilisce in massima, non può essere di competenza d'altri che della Camera; la Camera in questo caso è un ragioniere, a cui nessuno può venire a rifare i conti »⁵. In senso contrario fu l'intervento del deputato D'Ondes-Reggio, il quale in particolare mise in evidenza il pericolo, ove « contro la lettera e lo spirito dello Statuto » si diminuisse « il numero di coloro che debbono fare le leggi », di rendere minore l'autorità della Camera. E il deputato Broglio, a seguito delle opposizioni incontrate, ritirò la sua proposta. Tuttavia la necessità di un provvedimento si faceva sempre più urgente e nel 1863 la Commissione per il regolamento fece della proposta Broglio il perno delle proposte da presentare alla Camera. Questa volta la proposta prevalse perché « lo Statuto non può esigere che la disposizione dell'articolo 53 si eseguisca senza tener conto degli ostacoli insuperabili che possono impedire ad un numero, qualche volta assai ragguardevole, di membri del Parlamento di partecipare ai lavori della Camera »⁶. Aperta la maglia con la sottrazione dei deputati in congedo dal computo del numero legale, nel 1868 la si allargò: ai deputati in congedo furono parificati quelli in missione.

Per evitare abusi, si stabilì che la concessione dei congedi fosse demandata alla Presidenza; ma la disciplina positiva fu poi nel senso di deferire alla Camera la concessione dei congedi, che si intendevano accordati quando non dessero luogo ad opposizioni; in quest'ultimo caso la Camera decideva, senza discussione, votando per alzata e seduta (ciò al fine di evitare utilizzazioni ostruzionistiche)⁷. È bene

però rammentare che la garanzia dell'approvazione dell'assemblea non sempre fu rispettata e per evitare il ripetersi di episodi quale quello verificatosi l'8 febbraio 1890 (quando apparirono in congedo 85 deputati mentre erano stati accordati solo 39 congedi) si giunse alla pubblicazione dei congedi nel *Resoconto Sommario*.

Escluso dal numero legale quello dei deputati in congedo, non fu dapprima reputato necessario alcun freno, tranne l'affissione della nota dei congedi, la quale, però, era intesa ad ostacolare l'artificio, cui talvolta si ricorse (si vedano ad esempio le sedute del febbraio 1892), per agevolare il raggiungimento del numero legale, di far continuare ad apparire come in congedo deputati che prendevano invece parte alle votazioni, un artificio reso possibile dal fatto che l'aver ottenuto il congedo non impediva ai deputati di prender parte ai lavori della Camera prima che esso fosse scaduto. Non stupisce perciò che le liste dei congedi di quel tempo fossero spesso molto lunghe, con cali vertiginosi del numero legale, ad impedire i quali (evidentemente non essendo stata ritenuta del tutto tranquillizzante l'assicurazione del Presidente che, quando con le domande di congedo si scendesse al disotto del numero che era nella consuetudine generalmente accettato come ammissibile e ragionevole, si sarebbe riservato il diritto di sindacare queste domande)⁸, si introdusse la norma che prescriveva che « i congedi non potranno mai superare il quinto del numero totale dei deputati eletti », regola che si ritenne valesse sia per i congedi sia per le missioni⁹. Inoltre, di fronte alla pratica — specialmente quando interessasse abbassare il *quorum* — di accordare congedi anche dietro semplice domanda verbale di colleghi, si stabilì (ma con alterna fortuna) che la domanda in oggetto dovesse essere fatta direttamente e per iscritto.

Già da quanto siamo venuti esponendo risultano i problemi cui le « correzioni », per questa via, del numero legale hanno dato luogo alla Camera nel periodo statutario¹⁰; degni di particolare nota, però, e per le conseguenze pratiche che ne derivarono e per l'eco (anche nella stampa quotidiana) che allora ebbero, sono specificamente gli incidenti che si verificarono nel 1920 nel corso della discussione del disegno di legge sulla sistemazione della gestione statale dei cereali. Non a caso il problema sorse in occasione di un provvedimento di rilevanti implicazioni sociali (il suo effetto era l'aumento del prezzo del pane) fortemente avversato dalla sinistra.

Il 13 dicembre 1920, il deputato Bombacci, prendendo la parola sul processo verbale, ricorda quanto avvenuto durante le due vota-

zioni nominali. Anzitutto erano stati aggiunti ai votanti alcuni dei firmatari della domanda di votazione nominale che avevano invece votato e che, così, erano stati computati due volte per ottenere il numero legale. «Ma il fatto veramente grave sta nell'aggiunta di 38 congedi, poiché questa nuova infrazione, questo aperto e manifesto atto di camorra [...] non può in alcun modo attribuirsi ad errore di calcolo, bensì ad una voluta e premeditata alterazione del numero legale, allo scopo di rendere valida la votazione per la chiusura della discussione generale del disegno di legge sui cereali. Chi sono i responsabili? È possibile che i funzionari Montalcini, Alberti e gli altri [...] abbiano di loro iniziativa alterato tale cifra? O non è più logico supporre che il Governo, interessato a ottenere il numero legale, abbia indicato i soliti moretti? Non lo so, lascio sospesa la domanda: ma se sono funzionari si licenzino immediatamente; se è il Governo, se ne vada immediatamente perché non ha più il rispetto nostro e di tutti i galantuomini della Camera [...]. Tutti coloro che sono galantuomini devono dire se Segretari della Presidenza o Sottosegretari di Stato abbiano indicato di aggiungere questo o quel nome tra i congedi. Questi Segretari della Presidenza e Sottosegretari di Stato non possono rimanere a quei posti di battaglia»¹¹.

Dopo un intervento del ministro del tesoro Meda, che dichiara che il Governo non ha mai pensato ad «ingerirsi nel computo delle votazioni, che si verificano dalla Presidenza e alle quali è sempre, come deve, completamente estraneo», il deputato Maffi sottolinea che in tutti gli atti irregolari, anche della vita parlamentare, vi è un *cui prodest*: «Quando un governo ha provocato un voto, il suo prestigio è leso se nel voto esso rimane soccombente. Il dispetto del Ministero non fu celato e furono sguinzagliati i ... microorganismi alla ricerca degli pseudo-congedati»¹². Propone perciò un ordine del giorno in forza del quale la Camera, prima di passare all'approvazione del processo verbale, nomini una Commissione che accerti le responsabilità di quanto accaduto. Dopo interventi in particolare dei deputati Matteotti, Amendola e Ruini, la Camera approva l'ordine del giorno Maffi.

Il 16 dicembre 1920 l'onorevole Francesco Tedesco, presidente della Commissione d'inchiesta sulle votazioni nominali avvenute nella tornata pomeridiana della Camera dell'11 dicembre, espone i risultati dei minuziosi accertamenti effettuati. Nella prima votazione si era caduti, in particolare, nell'errore di non tener conto che quattro deputati in congedo erano effettivamente presenti e avevano votato, in tal

modo essendosi raggiunto il numero legale. Parimenti nella seconda votazione i presenti sarebbero rimasti al disotto del numero legale se questo fosse stato esattamente calcolato. Senonché affluirono al banco dei funzionari alcuni deputati a segnalare domande di colleghi assenti per considerarli in congedo. A questo punto — aggiunge la relazione della Commissione d'inchiesta — bisogna rilevare che « vige da molti anni una consuetudine secondo la quale i congedi chiesti durante le sedute, o anche nel corso delle votazioni, siano essi domandati dai deputati per lettera o verbalmente a mezzo dei colleghi, sono stati sempre considerati come accordati di autorità e messi in conto agli effetti del numero legale ». È così che i deputati in congedo ai fini della determinazione del numero legale furono calcolati in 66, mentre — prosegue la relazione — « non si dovevano contare che soli 34; i 32 aggiunti furono considerati in congedo in seguito a indicazioni e domande fatte, non può stabilirsi in quale proporzione, parte prima della votazione, parte durante il corso di essa, e parte durante il computo dei voti. A giustificazione di questo fatto si invoca la consuetudine sovraricordata, la quale però, [...] per essere suscettibile di artificiose applicazioni [...] può dar luogo ad inconvenienti, ed anche ad arbitrii lesivi dei diritti delle minoranze. Nel caso concreto l'uso di codesta prassi ha portato a ritenere raggiunto il numero legale, mentre riducendo con l'addizione dei congedi suindicati il numero legale, rimase frustrato lo scopo specifico che una parte politica della Camera, nel peculiare atteggiamento assunto, si proponeva di conseguire. Di fronte al quale atteggiamento, e tenuto conto del numero non lieve di congedi che venivano ad aggiungersi, i Segretari avrebbero potuto, con vigile senso di responsabilità politica, richiamare l'attenzione dell'onorevole Presidente ». Dopo aver rilevato che non è risultato che da parte del Governo si sia fatta opera intesa a spostare l'esito della votazione, la Commissione esprime il voto che, d'ora innanzi, « nessuna consuetudine contraddicente a precise disposizioni del regolamento, specialmente in ciò che costituisce la guarentigia dei diritti delle minoranze, sia ammessa dalla Camera »¹³.

Dopo un breve intervento del deputato Bombacci, che pose in rilievo che era stata dunque raggiunta la prova del broglio da lui denunciato, la Camera prese atto delle conclusioni della Commissione d'inchiesta, approvando con ciò il processo verbale della seduta pomeridiana dell'11 dicembre 1920. La Camera respinse quindi — come sollecitato dai deputati Nitti, Giolitti e Boselli — le dimissioni che

il Presidente, onorevole De Nicola, aveva a seguito di questa vicenda presentato; respinte, poi, non senza qualche difficoltà, le dimissioni dell'Ufficio di Presidenza, fu preso atto con soddisfazione che anche tutti i funzionari della Camera, a cominciare dal più elevato in grado tra essi, erano rimasti immuni da ogni censura.

Dopo questo grave incidente alla Camera nel periodo statutario, riteniamo di dover ricordare, in epoca repubblicana e sotto il vigore del vecchio regolamento, le sedute del 22 dicembre 1967 e del 26 gennaio 1970 nelle quali viene dalle forze di opposizione contestato l'abuso nel ricorso ai congedi. Nella prima delle sedute richiamate è il deputato Luzzatto — ai cui rilievi si associa l'onorevole Barca — a sottolineare la lunghezza della lista dei congedi e ad opporsi ad una « anomala, strumentale, artificiosa richiesta di congedi che non giova al prestigio del Parlamento »¹⁴.

Nell'altra seduta è invece il deputato Pazzaglia ad opporsi alla concessione dei congedi osservando che si è chiaramente fuori dei limiti di una ragionevole richiesta e che appare evidente che per moltissimi di questi casi il congedo è motivato soltanto dalla volontà di sottrarsi al dovere di essere presente in Aula, da un lato, e di abbassare il *quorum* valido ai fini della determinazione del numero legale, dall'altro¹⁵.

3. — Con il nuovo regolamento della Camera del 1971, ai fini di un più rigoroso computo del numero legale si è abolito (a differenza del Senato) l'istituto del congedo¹⁶ che ha lasciato il passo a quello della missione, e si è fissato il numero legale della Camera nella metà più uno dei suoi componenti, a differenza di quanto disposto dal vecchio regolamento che detraeva dal computo del numero stesso i congedi e le missioni (non oltre il quinto)¹⁷.

Mentre al Senato un elemento di garanzia è fornito dal fatto che la disposizione in materia non si applica per i congedi che superino il quinto del totale dei componenti l'Assemblea (tale limite nel precedente regolamento non esisteva), alla Camera (dove questo « tetto » non figura) tale ruolo assume il fatto che l'istituto della missione (diversamente dal congedo i cui motivi sono personali, quali appunto malattia e ragioni di famiglia) inerisce strettamente alla funzione, come risulta dal secondo comma dell'articolo 46 del regolamento, che consente di computare come presenti per fissare il numero legale « i deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera,

fuori della sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio». Non si può però non ricordare che se, come bene è stato scritto, « dal punto di vista meramente formale la nuova disciplina stabilita nel regolamento della Camera può essere ritenuta più conforme alla lettera della disposizione costituzionale che non sembrerebbe ammettere detrazioni dal parametro indicato, invece dal punto di vista degli effetti perseguibili in concreto appare più favorevole ai fini della riduzione effettiva del *quorum*. Il sistema precedentemente vigente alla Camera e tuttora in vigore al Senato, infatti, operando la detrazione [...] prima di procedere alla divisione, importava che ciascun congedo incidesse per la metà rispetto al meccanismo attuale fondato sul considerare gli assenti per incarico come figurativamente presenti e pertanto da sommare ai deputati realmente presenti »¹⁸.

Né, sempre ai fini di possibili strumentalizzazioni della norma, si può tralasciare di considerare l'alto numero di deputati che, ministri o sottosegretari, se impegnati « per ragioni del loro ufficio » fuori della sede della Camera, possono essere computati come presenti.

Comunque, a fronte di chi ritiene inammissibile, alla luce della Costituzione repubblicana, ogni « contorcimento » del numero legale¹⁹, gran parte della dottrina registra, senza commenti, l'attenuazione, operata dalle norme regolamentari, del requisito di presenza²⁰, o nota come queste « correzioni » siano abbastanza peregrine se si guarda alla formula letterale della Costituzione, ma ampiamente giustificate²¹, apparendo ragionevole interpretare il precetto costituzionale nel senso di esigere la presenza della metà più uno di tutti coloro che si trovino realmente in grado di essere presenti alla seduta²².

Sia nel vecchio sia nel nuovo regolamento della Camera dei deputati l'unica disposizione in ordine alle missioni è quella che ne prevede la rilevanza ai fini del numero legale, a differenza di quanto accadeva invece per l'abrogato istituto del congedo per il quale vi era una apposita norma regolatrice di concessione, nel senso che esso si intendeva accordato se non fossero sorte opposizioni al suo annuncio, nel qual caso la Camera votava per alzata e seduta senza discussione. Che non esista un'analogia norma per le missioni è facilmente spiegabile: non si è, infatti, di fronte a parlamentari che chiedono di non partecipare alle sedute per motivi personali, bensì a deputati che, come abbiamo visto, « sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori della sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio », causali oggettive rispetto alle quali una non concessione da parte dell'Assemblea non potrebbe, nel

primo caso, che essere contraddittoria rispetto alla già espressa volontà di affidare l'incarico e, nell'altro, suonerebbe interferenza nell'operare di altro organo costituzionale. Ma il fatto che, a ragione, non sia stato contemplato il caso dell'opposizione, significa che l'Assemblea deve limitarsi a prendere atto delle missioni senza diritto ad eccezioni di sorta? Invero questo è un interrogativo che, per quanto si è appena osservato, non sorge in presenza di una applicazione rigorosa della norma secondo il suo disposto letterale. Ma, di fronte ad una prassi di interpretazione estensiva dell'espressione « incarico avuto dalla Camera » e al rischio conseguente — ove venisse a mancare il *fair play* — di utilizzazioni strumentali, il discorso diviene più complesso. Al di là di questo rilievo, e rispondendo all'interrogativo postoci, è da osservare che, nel sistema vigente, sulla comunicazione ai sensi dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento è possibile (come è confermato dal precedente offerto dalla seduta del 26 novembre 1982) chiedere di parlare per manifestare in tal modo rilievi critici e promuovere così, in materia, una pubblica presa di posizione del Presidente della Camera. Questa possibilità di intervento non è da sottovalutare e costituisce, anzi, una valida soluzione sul piano delle garanzie.

Delle missioni, in considerazione del rilievo che esse assumono per l'incidenza sulla formazione del numero legale, viene data comunicazione in apertura di seduta o alla ripresa dopo una sospensione²³. Non essendo però infrequente il verificarsi dell'eventualità che taluni dei deputati in missione siano invece presenti e prendano parte alla votazione, come bene è stato precisato nella seduta dell'8 maggio 1978 dal Presidente, onorevole Ingrao, « il numero degli assenti *ex* articolo 46 risultante all'inizio di ogni seduta sulla base delle apposite comunicazioni pervenute agli uffici, abbisogna di successiva conferma, in quanto, come è ovvio, i deputati che, pur essendo inclusi nell'elenco degli assenti *ex* articolo 46, risultino tra i partecipanti al voto, non possono che essere considerati presenti a tutti gli effetti, compreso l'accertamento del numero legale. Tale controllo si effettua automaticamente attraverso le apparecchiature elettroniche in maniera da depennare dall'elenco e quindi dal numero complessivo degli assenti *ex* articolo 46 i nominativi di coloro che risultino nell'elenco dei presenti al voto. Solo nei casi in cui l'esiguità del numero degli assenti *ex* articolo 46 faccia sorgere seri dubbi circa l'effettiva presenza del numero legale, il Presidente, prima di comunicare il risultato della votazione, procede alla chiama degli as-

senti medesimi, onde accertare immediatamente la presenza o meno del numero legale »²⁴.

Ormai negli *Atti parlamentari* si stampa in tondo l'annuncio del numero dei deputati in missione risultati effettivamente assenti dopo l'appello di cui si è appena detto; in passato non era così, tant'è che nella medesima seduta il deputato Pannella, intervenendo sul processo verbale, chiese una rettifica tipografica nel senso che nei resoconti non fosse scritto in corsivo tale annuncio, mirando con tale cambiamento grafico a far risultare chiaro che « l'annuncio di 25 deputati in missione in occasione di quelle votazioni era fatto dal Presidente e non era una notazione degli uffici »²⁵.

È inoltre da registrare la possibilità che il deputato, il quale, in forza della comunicazione fatta dal Presidente all'inizio di una seduta antimeridiana, risulti essere in missione perché impegnato, per esempio, nei lavori di una Commissione d'inchiesta convocata per altro per il pomeriggio, chieda di venire considerato in missione soltanto per quella parte della giornata²⁶.

Coerentemente con la diversa formulazione e il differente atteggiarsi della norma in oggetto rispetto al vecchio istituto del congedo per il quale era necessaria una richiesta personale, per la missione non è così, come si apprende dalla comunicazione del Presidente di turno nella seduta notturna dell'8 marzo 1983, secondo cui « tutti i parlamentari membri della Commissione sulla loggia P 2 sono in missione perché è stato richiesto dal Presidente di quella Commissione »²⁷.

Una interessante questione in ordine all'interpretazione del secondo comma dell'articolo 46 del regolamento si è posta nella ricordata seduta del 26 novembre 1982. Con riferimento alla comunicazione di numerose missioni, il deputato Servello, prendendo la parola, ritiene necessario che per « i parlamentari, non membri del Governo, indicati come assenti per missione la Presidenza si assuma la responsabilità di dichiararli assenti per incarico avuto dalla Camera, cosa che non risulta per diversi deputati oggi assenti »²⁸. Il Presidente di turno, onorevole Fortuna, dopo avere osservato che chiaramente la Presidenza nel comunicare il nome dei parlamentari assenti a norma del citato articolo del regolamento si assume la responsabilità della comunicazione stessa, precisa che tale disposizione è stata sempre applicata non solo ai membri del Governo e ai parlamentari assenti per incarico ricevuto dalla Presidenza, ma anche a quei deputati assenti per incarico ricevuto dai gruppi parlamentari. « Se questa interpretazione

viene ritenuta — e fino ad oggi ciò non è accaduto — troppo estensiva, la Presidenza è dispostissima ad investire la Giunta per il regolamento per la definizione di criteri oggettivi che impediscano contestazioni, d'altra parte legittime »²⁹. Mentre il deputato Servello, prendendo atto di tali precisazioni, raccomanda che « questa interpretazione estensiva non vada oltre i limiti della correttezza », l'onorevole Alessandro Tessari, intervenendo anch'egli sulla questione, ritiene « quanto meno scandaloso [...] che la Presidenza intenda giocare a favore di questo Governo e questa maggioranza utilizzando chi alla Camera non viene da anni », mettendolo in missione³⁰. Tale contestazione a carico della Presidenza è però fermamente respinta dal Presidente di turno.

Da ultimo, osserviamo che l'istituto di cui al secondo comma dell'articolo 46 del regolamento non ha — come emerge con chiarezza dalla circostanza che la norma citata non pone al riguardo alcuna limitazione — una sfera di operatività circoscritta alla sola Assemblea. Anche nelle Commissioni esso può trovare applicazione, seppure in pratica con una frequenza molto inferiore (in quei collegi, del resto, ai sensi dell'articolo 19, quarto comma, del regolamento, un deputato che non possa intervenire ad una seduta può essere sostituito da un collega del suo stesso gruppo appartenente ad altra Commissione e, ex articolo 19, terzo comma, vengono parimenti sostituiti i deputati che facciano parte del Governo).

4. — Da quanto siamo venuti esponendo pare risulti confermata la nostra osservazione introduttiva circa la grande delicatezza degli istituti trattati in queste pagine, per l'incidenza che essi hanno sulla formazione del numero legale che, come lucidamente è stato scritto all'inizio del secolo, assolve alla « duplice funzione di garantire gli assenti dai colpi di mano di improvvisate maggioranze e di riparare i presenti dall'accusa di avere agito abusivamente in nome dell'Assemblea; entrambi questi effetti tornano a vantaggio della regolare funzionalità dell'organo »³¹.

Non sembra perciò che si possa concludere senza soffermarsi sull'ipotesi di una esasperazione strumentale del principio regolamentare di considerare figurativamente presenti i deputati in missione. Se, in particolare, non soccorresse il rilievo sulla posizione di imparzialità e di prestigio al disopra delle parti del Presidente — al cui potere garantistico di accertamento sono soggette le missioni³² — si potrebbe essere tentati di ascrivere fra gli eventi fantapolitici possibili in un

momento di gravissima crisi una utilizzazione scorretta, frutto di espediente dell'istituto in parola: e ciò perché, da un lato, proprio quando le missioni, per il nuovo meccanismo di computo, « pesano » di più, non è previsto alcun « tetto »; dall'altro, perché si è affermata una interpretazione estensiva per cui il secondo comma dell'articolo 46 del regolamento è stato applicato, come abbiamo visto, anche ai deputati assenti per incarico ricevuto dai gruppi parlamentari, svincolando quindi le conseguenze giuridiche della norma dal criterio oggettivo offerto dalla dizione letterale del regolamento.

È in forza di queste considerazioni che non pare inutile, in ordine alla rilevanza delle assenze giustificate sul numero legale, un'attenta riflessione da cui scaturisca una risposta ad interrogativi quali l'introduzione (ad esempio mediante una soglia numerica invalicabile) di meccanismi tali da maggiormente assicurare — sempre e qualunque sia il contesto politico-istituzionale — la garanzia del principio di rappresentatività della decisione parlamentare. Un interrogativo, questo, che apparirà per altro insufficiente a chi, sia pure minoritariamente, ritenga che la Camera non possa « disattendere » il dettato costituzionale³³: i rischi (praticamente inesistenti in un periodo normale) di utilizzazioni strumentali della norma non potrebbero infatti, in un tale ordine di idee, che essere superati attraverso un « ritorno alla Costituzione » che, solo, permetterebbe di chiudere quello che i memori del monito ciceroniano *omnia sunt incerta, cum a iure discesseris* sono portati a vedere come uno spiraglio di incertezza³⁴.

Note

¹ Sulla scia dei giudizi critici che da qualche autore sono stati espressi su questo problema, la Corte di appello di Cagliari, con sua ordinanza 11 marzo 1977 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 198 del medesimo anno) ha investito la Corte costituzionale di tale questione. La stessa presunta incostituzionalità è stata di recente invocata dal deputato Toni Negri e dal suo legale, che il 7 ottobre 1983 ha annunciato un ricorso alla Corte di Cassazione. Come riporta il *Corriere della Sera* del 12 marzo 1984, nei prossimi giorni verrà depositata in cancelleria la motivazione della sentenza con la quale la Corte costituzionale ha respinto le eccezioni sollevate dalla Corte di appello di Cagliari; la pronuncia della Corte costituzionale si rifletterà anche sul ricorso dell'onorevole Toni Negri.

² Per un'attenta analisi storico-politica della legge sui pieni poteri del 24 marzo 1933 si vedano K. REVERMANN, *Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933*, Münster, 1959 e H. SCHNEIDER,

Das Ermächtigungsgesetz vom 24 März 1933 in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1953, pagg. 197-221.

³ Si vedano le proposte Crispi-Petrucelli, nella tornata del 10 febbraio 1864, e Fano, in quella del 10 novembre 1871.

⁴ Cfr. le sedute del 13 giugno 1848; 3, 4, 6 febbraio 1849; 20 dicembre 1849; 12 novembre 1850.

⁵ Camera dei deputati, sessione 1861, Discussioni, tornata del 3 maggio, pag. 822.

⁶ Così la relazione Boncompagni sul nuovo regolamento, discussa nella tornata del 1° marzo 1863.

Il dibattito fu molto intenso e al centro dell'attenzione di coloro che avversavano il progetto di regolamento fu l'articolo 19, relativo appunto all'influenza dei congedi sul numero legale: non si esitò, del resto, ad affermare che il nuovo regolamento si compendia essenzialmente in quella norma, essendo le altre innovazioni di non grande momento.

Per sostenere la necessità dell'istituto (respinto dal deputato Crispi), l'onorevole Sella invocava la seguente considerazione: che, ingrandita l'Italia, fattasi grave la mole legislativa e lunghe le sessioni parlamentari, data la scarsa viabilità dei lunghi percorsi che non rendeva possibile il rapido accorrere dei deputati alla Camera, questa correva il rischio di trovarsi sovente nell'impossibilità di deliberare. Cfr. Camera dei deputati, tornata del 1° marzo 1863, in particolare pag. 5450.

⁷ Ricordiamo che nella tornata del 3 marzo 1900 il deputato Pantano (che giudicava « il congedo in se stesso fatale, perché, alterando le manifestazioni dell'Assemblea, vulnera la sovranità nazionale ») richiese, in assenza di un esplicito divieto in tal senso nel regolamento dell'epoca, che i congedi venissero sottoposti a votazione per appello nominale. Il Presidente non ritenne ammissibile tale votazione, e ciò provocò vivacissime proteste dei deputati dell'estrema sinistra impegnati a combattere i provvedimenti politici emanati dal Governo. L'atmosfera divenne così incandescente che il Presidente fu costretto a togliere la seduta per tumulto.

⁸ Cfr. Camera dei deputati, tornata del 3 marzo 1900, pag. 2230: « È soltanto la consuetudine che ha stabilito il numero al di sotto del quale non conviene andare. È tanto vero questo che anche l'anno scorso, nei momenti più gravi dell'ostruzionismo, noi non siamo scesi mai sotto a questo numero (*Commenti*). Ciò, del resto, si deve lasciare alla lealtà del Presidente ».

⁹ Così V. LONGI e M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano, 1968, pag. 120, i quali avvertono altresì che la Giunta per il regolamento ritenne che quando il numero dei congedi avesse raggiunto il quinto dei deputati, essi non dovessero ovviamente essere computati per la formazione del numero legale, ma che non si potesse ammettere che ulteriori congedi dovessero essere per ciò solo rifiutati in una Camera dove le funzioni di deputato erano gratuite.

¹⁰ Nel 1907, a seguito dell'analisi della pratica parlamentare, I. SANTANGELO SPOTO, *Parlamento in Digesto italiano*, vol. XVIII, p. I, pag. 310, non esitò a qualificare il congedo « strumento di funzione, e, nelle mani del Governo, anche arma per comporre e scomporre a capriccio le maggioranze ».

¹¹ Camera dei deputati, legislatura XXV, I sessione, Discussioni, pagg. 6638 e 6639.

¹² *Loc. ult. cit.*, pagg. 6639 e 6641.

¹³ Camera dei deputati, legislatura XXV, I sessione, Discussioni, tornata del 16 dicembre 1920, pagg. 6662 e 6663.

¹⁴ Camera dei deputati, IV legislatura, Discussioni, pag. 41971.

¹⁵ Camera dei deputati, V legislatura, Discussioni, pag. 15329.

¹⁶ Sebbene vi sia chi, argomentando che sia ingiusto che un deputato ammalato o legittimamente impedito non possa ottenere di essere considerato giustificato, sostenga che opportunamente il Senato ha conservato il sistema dei congedi, pare tuttavia che si debba valutare positivamente la scelta operata dalla Camera che ha inteso abolire un ulteriore strumento di facilitazione del raggiungimento del *quorum* fissato dalla Costituzione.

¹⁷ Cfr. Camera dei deputati. Segretariato generale. *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma, 1971, pag. 563.

Il meccanismo adottato in passato risulta ben chiaro da quanto rilevato da F. COSENTINO, « Il computo della maggioranza alla Camera » in *La politica parlamentare*, VI, 1953, pag. 123: « Il numero legale è determinato sulla base non già dei componenti dell'Assemblea in linea assoluta, bensì su di un numero inferiore, non tenendo conto cioè dei deputati in congedo ovvero assenti per missione dell'Assemblea ».

¹⁸ Così S. TRAVERSA, « 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*, 1977, p. I, pag. 1324.

¹⁹ Si veda, in particolare, G. DE GENNARO, « *Quorum* e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'articolo 64 della Costituzione al lume della dottrina sul principio maggioritario » in *Rassegna di diritto pubblico*, VI, 1951, pagg. 283 ss., il quale osserva che, una volta accolto il principio che il *quorum* si debba ragguagliare sul numero dei membri assegnati alla Camera dalla legge elettorale con conseguente divieto di contorcimento del numero legale mediante sottrazione, nel computo, dei deputati in congedo e di quelli assenti per incarico della Camera stessa come già si usava sotto l'imperio dello Statuto albertino, non sia ammissibile l'estensione di tale interpretazione, già di per sé illegittima, alla nuova norma costituzionale.

S. FURLANI, « Numero legale (diritto pubblico) » in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XI, Torino, 1965, pag. 513, rileva, in materia, la necessità di una soluzione alternativa tra una modifica del regolamento e una revisione costituzionale e ritiene, delle due soluzioni, più auspicabile la seconda.

²⁰ Cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, pag. 510; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1981, pagina 345; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, pag. 325.

²¹ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pag. 203.

²² Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pag. 104; Id., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, pag. 85, il quale ritiene che « tale fenomeno possa valutarsi, quale è nel fatto, una conseguenza della elasticità della Costituzione, piuttosto che una modificazione della medesima ».

Sulla legittimità delle attenuazioni alla rigidità del principio costituzionale riguardante il numero legale concorda anche V. LONGI, « Numero legale » in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 7, pagg. 59 e 60.

Si veda, altresì, la nota n. 33.

²³ Al Senato, nella IX legislatura (a partire dalla 20^a seduta), si è ritenuto di introdurre nella comunicazione delle missioni la specificazione dell'incarico.

Come nota A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1984, pag. 22, il Presidente della Camera « non viene mai annunciato tra le missioni anche quando, notoriamente, si trova fuori della sede parlamentare per doveri inerenti al suo ufficio, in quanto mai la sua presenza è computata, sia pure ai fini della formazione del numero legale ».

²⁴ Camera dei deputati, VII legislatura, Discussioni, pagg. 16977 e 16978. Sulla cancellazione dall'elenco delle missioni dei deputati che siano invece presenti, si veda altresì: Camera dei deputati, IX legislatura, Discussioni, 18 dicembre 1983, ed. non definitiva, pagg. 52 e 53.

²⁵ Camera dei deputati, VII legislatura, Discussioni, pag. 16978.

²⁶ Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussioni, 24 marzo 1983, pagg. 61096 e 61097.

²⁷ Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussioni, pag. 59626.

²⁸ Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussioni, pag. 54569.

²⁹ *Loc. ult. cit.*, pag. 54570.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Così V. MICELI, « Le quorum dans les Assemblées politiques » in *Revue du droit public et de la science politique*, 1902, XVIII, pagg. 195-197, nella sintesi a cura di G. CARCATERA, « La votazione » in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pag. 567, nota n. 23.

³² È per altro da segnalare che nella ricordata seduta del 26 novembre 1982 il deputato Alessandro Tessari, polemizzando con la Presidenza, si riservò di « accertare le motivazioni avanzate a giustificazione delle missioni dei deputati oggetto della comunicazione » da parte del Presidente.

In realtà non è nuova la preoccupazione che con una certa utilizzazione delle assenze giustificate si voglia eludere lo spirito del regolamento: cfr. la seconda tornata del 9 marzo 1900, pag. 2418.

³³ È noto che, a sostegno della costituzionalità della procedura parlamentare vigente in materia, vengono invocate la legittimità di una interpretazione estensiva del dettato costituzionale in sede di attuazione dello stesso attraverso le norme regolamentari delle Camere, e la forza giuridica costituita dalla recezione di una consuetudine secolare: cfr. S. FURLANI, *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure. Guida bibliografica*, Roma, 1968, pag. 742. Analogamente, M. MAZZIOTTI DI CELSO, « Parlamento (funzioni) » in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, 1981, pag. 782, il quale sottolinea che le disposizioni, in materia, dell'articolo 64 della Costituzione devono essere osservate « con quella larga potestà d'interpretazione e di integrazione che compete ai regolamenti ».

³⁴ Per brevi note comparative sui congedi e le missioni si veda M. K. A. BRADSHAW, « Les modes de votation » in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, III Série, n. 132, 1982, pag. 224.