

Paolo Nuvoli

Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi

1 - Premessa; 2 - Il principio del numero legale in epoca statutaria e nella Costituzione repubblicana; 3 - Il numero legale nel regolamento del 1971: norme regolamentari; 3.1 - ...e prassi applicative: il computo delle presenze ai fini del numero legale...; 3.2 - ...e gli effetti della mancanza del numero legale; 4 - Il numero legale nelle commissioni parlamentari e nelle giunte; 5 - Considerazioni conclusive

1 - *Premessa*

Nell'ambito del dibattito sulla capacità di funzionamento delle Camere uno dei temi che in questi ultimi anni è venuto assumendo maggiore importanza è quello della effettiva presenza dei deputati — e dei senatori — alle sedute delle Assemblee e delle commissioni parlamentari e delle conseguenze che un elevato numero di assenze ha sull'andamento dei lavori.

Nel corso della XIII legislatura, le problematiche connesse alla partecipazione ai lavori parlamentari sono state in più occasioni oggetto di dibattito presso la Camera. Si può ad esempio ricordare che già pochi mesi dopo l'inizio della legislatura, nella seduta del 16 luglio 1996, l'allora Presidente del Consiglio Prodi lamentava i problemi derivanti dalla mancata partecipazione alle votazioni di gruppi di opposizione. Questi rilievi venivano contestati dall'onorevole Tatarella che, a sua volta, produceva un elenco dei casi di mancanza del numero legale registrati, nella XII legislatura, nel periodo di durata in carica del Governo Berlusconi.

Successivamente, in più circostanze rappresentanti di gruppi di opposizione hanno rivendicato la legittimità di comportamenti volti a far venire meno il numero legale attraverso la mancata partecipazione alle votazioni ⁽¹⁾. A sua volta, in varie occasioni la Presidenza della Camera ha stigmatizzato il ripetersi dei casi di mancanza del numero legale, deplorando l'elevato numero di assenze, anche dei deputati della maggioranza, o la mancata partecipazione alle votazioni di interi gruppi ⁽²⁾. In talune circostanze la situazione determinatasi ha indotto il Presidente della Camera a rilevare che la difficoltà di funzionamento dell'Assemblea

parlamentare può arrivare a configurare una delle condizioni previste per un eventuale scioglimento della Camera (3).

La maggior frequenza delle mancanze del numero legale ed un accentuato ricorso a questo strumento a fini di lotta politica hanno dunque finito per richiamare l'attenzione e per sviluppare un confronto sulle norme regolamentari che disciplinano l'istituto. Si tratta di norme che hanno la loro origine nelle fasi costitutive della storia parlamentare italiana, dal momento che una disciplina del computo e degli effetti della mancanza del numero legale ha accompagnato la vita degli organi parlamentari sin dai primi tempi del periodo statutario.

Scopo del presente lavoro è, a partire da una sintetica illustrazione delle origini e delle finalità del principio del numero legale e delle norme che lo hanno regolato nel passato, dare conto della disciplina regolamentare vigente in materia nelle Assemblee parlamentari italiane, ed in particolare presso la Camera dei deputati, soffermandosi sull'evoluzione che tale disciplina ha conosciuto ed approfondendo specificamente le problematiche applicative che si sono determinate nella attività parlamentare di questi ultimi anni e le prassi con le quali si è cercato di dare ad esse una soluzione.

Questo lavoro intende dunque analizzare prevalentemente gli aspetti tecnico-normativi della materia, lasciando invece sullo sfondo le cause e le motivazioni che possono influire sui livelli di partecipazione ai lavori parlamentari. È infatti evidente che l'eventuale mancanza del numero legale può essere dovuta a diverse cause — a volte concomitanti —, come ad esempio ad una scarsa attenzione dei parlamentari all'oggetto della discussione, oppure alla volontà politica di rallentare l'*iter* di esame di un provvedimento, oppure ancora a fattori estrinseci o casuali. È altrettanto evidente che ciascuna di queste varie motivazioni ha, da un punto di vista politico, una propria rilevanza e significato e può essere oggetto di autonoma valutazione.

Peraltro, sotto il profilo procedurale, questa pluralità di cause finisce per dare vita ad un'unica fattispecie, che prevede una specifica disciplina: sono questa disciplina e l'evoluzione che essa ha conosciuto nel tempo che formeranno l'oggetto principale dell'analisi contenuta nelle pagine che seguono.

2 - *Il principio del numero legale in epoca statutaria e nella Costituzione repubblicana*

Il numero legale — o *quorum* — costituisce un presupposto essenziale per la validità delle riunioni degli organi collegiali, a garanzia della

rappresentatività delle decisioni che essi assumono. Nel funzionamento degli organi collegiali, quali sono le Assemblee parlamentari, devono infatti contemperarsi due distinte esigenze: da un lato quella di consentire il funzionamento dell'organo anche nel caso in cui non siano effettivamente presenti tutti i suoi componenti, dall'altro quella di far sì che le deliberazioni degli intervenuti possano comunque essere attribuite all'intero collegio e considerate rappresentative della sua volontà.

In questa ottica, di numero legale si può parlare in due modi diversi, potendosi distinguere un numero legale di seduta (o *quorum* strutturale) e un numero legale di votazione (o *quorum* funzionale). In entrambi i casi è necessaria la presenza di un numero minimo di componenti il collegio per la legalità o validità dello svolgimento di determinati atti. Mentre, però, nel primo caso la presenza è condizione della legalità della riunione del collegio, e dunque della sua stessa esistenza, nel secondo la condizione riguarda la validità della formazione e manifestazione della volontà collegiale e degli atti che di essa sono espressione. In altri termini, il numero legale di seduta implica il numero legale di deliberazione, ma non è vero il contrario⁽⁴⁾.

Diverse sono anche le finalità dei due istituti. Il *quorum* strutturale mira a favorire la qualità delle decisioni, attraverso una meditata elaborazione del loro contenuto da parte di un adeguato numero di componenti il collegio, laddove il *quorum* funzionale è volto a garantire la rappresentatività delle decisioni medesime evitando colpi di mano di maggioranze improvvisate (ovvero di minoranze disciplinate).

Per quanto riguarda il funzionamento delle Assemblee parlamentari italiane, la norma di riferimento in materia di numero legale è l'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, che prevede che le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non siano «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». La norma costituzionale, dunque, prescrive soltanto un *quorum* funzionale, senza fare riferimento, né in modo espresso, né in forma implicita, ad un numero legale di seduta.

Per questo profilo la Costituzione repubblicana ha innovato in modo significativo rispetto alla corrispondente disposizione dello Statuto albertino, che da un lato teneva concettualmente distinti numero legale di seduta e numero legale di votazione, dall'altro prescriveva che essi fossero contestualmente sussistenti. L'articolo 53 dello Statuto stabiliva infatti che «le sedute e le deliberazioni delle Camere non (erano) legali, né valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non (era) presente».

Il Regolamento della Camera subalpina del 1848 prevedeva conseguentemente che il Presidente procedesse, in apertura di seduta, all'appello nominale dei deputati. In mancanza del numero legale, i nomi degli assenti che non avessero ottenuto un congedo dalla Camera dovevano essere iscritti nel Giornale ufficiale.

Peraltro la rigidità della disposizione statutaria era stata progressivamente attenuata tanto a livello di prassi, quanto sul piano regolamentare. L'interpretazione rigorosa dell'articolo 53 dello Statuto comportò infatti, nei primi anni di vita del Parlamento subalpino, che sovente le sedute delle Assemblee dovessero essere sciolte, ovvero neppure iniziate, per difetto di *quorum* ⁽⁵⁾. Alla Camera, sin dal 1850 si convenne pertanto di sottrarre dal numero dei componenti l'Assemblea, ai fini del computo del numero legale, quello dei collegi vacanti e dei casi di elezione duplicata. È peraltro evidente che questa innovazione non poteva rappresentare la soluzione del problema.

Nel 1857 la questione dell'interpretazione dell'articolo 53 dello Statuto venne dunque affrontata in modo specifico. Già venuto meno, in via di prassi, l'obbligo di effettuare quotidianamente l'appello ⁽⁶⁾, venne stabilito che non si procedesse alla chiama se non quando la Camera fosse in procinto di deliberare, lasciando al prudente apprezzamento del Presidente la facoltà di aprire una discussione anche in assenza del numero legale. Introducendo un principio di presunzione, i due concetti di legalità delle sedute e di validità delle deliberazioni venivano quindi ad essere distinti, potendosi considerare perfettamente legale anche una seduta di discussione cui non assistesse la maggioranza dei componenti l'Assemblea.

Nel 1863 il principio del numero legale conobbe un ulteriore temperamento e, per la prima volta, si definirono espressamente a livello regolamentare gli effetti della mancanza del *quorum*. Con le integrazioni approvate in quell'anno, peraltro non senza discussioni e resistenze, si stabilì infatti che il calcolo del numero legale dovesse avvenire sui componenti l'Assemblea in grado di intervenire ai lavori, scomputando quindi i deputati in congedo regolare o per servizio dello Stato, ovvero per altro motivo. In conformità ad una prassi pressoché costante ⁽⁷⁾, inoltre, venne previsto che il Presidente sciogliesse la seduta nel caso in cui, trascorsa un'ora dall'apertura della medesima, la Camera non fosse in numero legale.

Nessun seguito ebbe invece la proposta, avanzata nel 1864 dai deputati Crispi e Petruccelli, volta a ridurre in via ordinaria il numero legale — tanto strutturale quanto funzionale — ad un quinto dei componenti

effettivi di ciascuna Camera, richiedendo la maggioranza assoluta per le sole votazioni dei bilanci e per l'istituzione di nuove imposte.

Cinque anni dopo, nel 1868, con un'ulteriore modifica regolamentare, i deputati assenti per incarico della Camera furono equiparati ai deputati in congedo e si ribadì che, in caso di mancanza del numero legale, il Presidente scioglieva la seduta, mentre i nomi degli assenti non giustificati erano iscritti nel Giornale ufficiale.

Sempre nel 1868 venne formalizzato a livello regolamentare il principio di presunzione del numero legale affermatosi nel 1857. Venne infatti stabilito che la Presidenza non era obbligata a verificare la sussistenza del numero legale se non a fronte della richiesta di dieci deputati. Se in presenza di questa condizione per il Presidente della Camera vi era un obbligo di operare la verifica del *quorum*, egli nondimeno aveva sempre la facoltà di disporre autonomamente l'accertamento mediante la chiama ⁽⁸⁾.

Restò peraltro non definita la questione degli effetti della mancanza del numero legale sulla seduta successiva, con la conseguenza che negli anni seguenti si determinò una casistica di precedenti piuttosto vari e contrastanti. Nel 1896, pertanto, la Commissione per il Regolamento, su iniziativa del Presidente della Camera, propose una integrazione regolamentare volta a chiarire che la mancanza del numero legale non determinava una presunzione in tal senso nella seduta successiva. Il relatore sulla proposta sottolineò in particolare che la modifica, oltre a rendere più agili le procedure della Camera, non incideva in alcun modo sulla salvaguardia delle deliberazioni da ogni sorpresa, restando fermo il diritto di chiedere l'accertamento del *quorum* nelle forme prescritte ⁽⁹⁾.

Se nei primi decenni di vita parlamentare le innovazioni intervenute in materia di numero legale erano state volte principalmente a consentire un più agevole funzionamento dei lavori, nel 1900 furono introdotte talune modifiche regolamentari con finalità eminentemente antiostruzionistiche.

In risposta alle scelte compiute in senso autoritario prima dal Governo Di Rudinì e successivamente da quello Pelloux, ed in particolare ai cosiddetti "provvedimenti politici" sottoposti all'esame delle Camere, l'opposizione era infatti ricorsa per la prima volta in Italia allo strumento dell'ostruzionismo. La maggioranza, a sua volta, nella contestata seduta del 3 aprile 1900 approvò una serie di modifiche regolamentari che, depurate delle disposizioni più chiaramente dirette ad incidere sulla situazione contingente, vennero confermate nel corso dell'azione di razionalizzazione e di riordinamento dei lavori parlamentari realizzata, in una

diversa e più ordinata situazione politica, nel corso della successiva legislatura, iniziata nel giugno 1900 ⁽¹⁰⁾.

Le integrazioni al Regolamento riguardarono, in particolare, la limitazione della facoltà di richiedere la verifica del numero legale al momento in cui la Camera stava per procedere a votazioni per alzata e seduta o per divisione nell'Aula — ossia con procedure che non comportavano automaticamente la constatazione della sussistenza del numero legale — e la esclusione della possibilità di procedere a tale verifica nel caso in cui le votazioni dovessero avvenire per alzata e seduta per espressa disposizione regolamentare. Venne inoltre stabilito che dovessero essere sempre considerati presenti, ai fini del numero legale, i firmatari di una domanda di appello nominale o di scrutinio segreto, nonché i richiedenti la verifica del numero legale medesimo, ancorché essi non rispondessero all'appello al momento della votazione o della chiama.

Un'ulteriore modifica di rilievo introdotta nel 1900 riguardò le conseguenze della mancanza del numero legale, che vennero definite con maggiore precisione: fu infatti stabilito che, in caso di mancanza del numero legale, il Presidente avrebbe potuto rinviare la seduta ad altra ora dello stesso giorno con un intervallo di tempo non inferiore ad un'ora, ovvero scioglierla e che, in questo secondo caso, la Camera sarebbe stata convocata senz'altro per il giorno seguente non festivo, alla medesima ora di convocazione della seduta tolta, oppure per il giorno seguente festivo nel caso in cui la Camera avesse già deliberato di tenervi seduta.

Sempre nel 1900, ma in occasione della predisposizione del Regolamento definitivo ⁽¹¹⁾, venne posto un limite al numero dei congedi, con la previsione che non essi non potessero superare il quinto del numero totale dei deputati eletti. La portata di questa disposizione fu meglio chiarita nel 1907, quando venne precisato che i congedi — e le missioni — superiori al quinto del numero dei deputati, pur essendo ammissibili, non potevano computarsi ai fini della determinazione del numero legale.

In epoca statutaria l'ultima significativa disposizione in materia di computo del numero legale fu introdotta nel giugno 1922, con l'equiparazione agli astenuti, ai fini del *quorum*, dei deputati presenti in Aula al momento di una votazione ma non partecipanti alla votazione medesima. Nella seduta del 22 giugno, a seguito di una specifica richiesta di chiarimenti dell'onorevole Matteotti, il Presidente della Camera De Nicola precisava che talvolta, in occasione di votazioni a scrutinio segreto, vi erano deputati che non andavano a votare, pur essendo la loro presenza constatata dalla Presidenza: pertanto, dopo il rituale invito della Presi-

denza a votare, il deputato chiamato che non fosse andato a votare sarebbe stato dichiarato presente ai fini del numero legale ⁽¹²⁾.

Questo breve *excursus* sull'applicazione data a livello regolamentare della norma statutaria in materia di numero legale consente alcune osservazioni. In primo luogo si può rilevare che, per più di settant'anni — dalle prime vicende parlamentari del 1848 alla crisi dello Stato liberale del 1922 —, l'applicazione dell'articolo 53 dello Statuto costituì in più occasioni un problema per il regolare funzionamento delle Camere. Peraltro, a dimostrazione della rilevanza del principio sancito da tale disposizione, esso non venne mai messo realmente in discussione, come è dimostrato anche dal limitato numero e dallo scarso successo delle proposte volte a stabilire un *quorum* inferiore. Per consentire un più agevole andamento dell'attività parlamentare si cercò piuttosto di sfruttare i margini di flessibilità interpretativa concessi dalla norma statutaria attraverso una progressiva evoluzione delle prassi e delle previsioni regolamentari che, per taluni aspetti, giunse senza dubbio a soluzioni chiaramente derogatorie rispetto alla lettera della norma medesima.

Appare inoltre evidente che in materia di numero legale l'Assemblea costituente ha da un lato innovato rispetto alla corrispondente disposizione statutaria, ma dall'altro si è limitata a recepire il sistema che si era progressivamente affermato nella prassi e consolidato a livello regolamentare. Non si può infatti non rilevare la sostanziale continuità della norma recata dall'articolo 64, terzo comma, della Costituzione con l'applicazione che a livello parlamentare era stata data dell'articolo 53 dello Statuto ⁽¹³⁾.

Questa continuità si manifestò anche sul piano regolamentare. Infatti, analogamente all'Assemblea costituente, nel 1948 anche la Camera repubblicana adottò senza sostanziali modifiche il *corpus* regolamentare che aveva disciplinato l'attività parlamentare e legislativa fino al 1922, comprese le norme e le consuetudini in materia di numero legale.

Come si è accennato in precedenza, talune delle disposizioni regolamentari in materia di numero legale applicate nel periodo liberale si ponevano al confine di una corretta interpretazione della norma statutaria. A seguito dell'adozione da parte della Camera del Regolamento del 1948, non mancò in dottrina chi sostenne l'illegittimità rispetto alla disposizione di cui all'articolo 64 della Costituzione della prassi regolamentare in base alla quale la maggioranza dei presenti necessaria ai fini della validità delle deliberazioni delle Camere era calcolata tenendo conto del numero dei deputati — e senatori — effettivamente in condizione di partecipare ai lavori parlamentari e quindi detraendo dal *plenum* gli assenti

per congedo o per missione⁽¹⁴⁾. Dall'altra parte si fece osservare che in sede di Assemblea costituente non si era voluto innovare rispetto alle disposizioni regolamentari o consuetudinarie formatesi e consolidatesi attraverso una lunga elaborazione nel corso della vita parlamentare italiana⁽¹⁵⁾ e che, peraltro, la richiamata prassi poteva essere considerata come «una conseguenza della elasticità della Costituzione, piuttosto che una modificazione della medesima»⁽¹⁶⁾.

3 - Il numero legale nel Regolamento del 1971: norme regolamentari...

La riforma regolamentare approvata nel 1971 dalla Camera non poteva non andare ad incidere anche sulle disposizioni relative al numero legale. Nel corso dei lavori preparatori la Giunta per il Regolamento convenne infatti sulla esigenza di una modifica della previgente disciplina, anche per renderla più aderente al dettato dell'articolo 64, comma terzo, della Costituzione e superare le perplessità di ordine costituzionale relative non solo ai criteri di calcolo e di verifica del numero legale, alle quali si è fatto cenno, ma anche alle modalità di computo della maggioranza ai fini dell'adozione delle deliberazioni⁽¹⁷⁾.

In Giunta per il Regolamento si ritenne di poter superare tali perplessità distinguendo nel procedimento di deliberazione due fasi, una preliminare alla votazione, nella quale si accerta la sussistenza delle condizioni per procedere ad essa, l'altra di votazione in senso proprio, nella quale si accertano le condizioni necessarie per l'adozione della deliberazione, e considerando quindi presenti ai fini del computo del numero legale coloro i quali dichiarino di astenersi e ai fini della maggioranza solo coloro che esprimano voto favorevole o contrario. Una parte della Giunta ritenne peraltro questa impostazione non condivisibile, sostenendo che l'articolo 64 della Costituzione poteva essere interpretato solo nel senso di considerare gli astenuti come presenti sia ai fini del numero legale sia ai fini della maggioranza della deliberazione⁽¹⁸⁾.

Le principali norme relative alla disciplina del numero legale furono approvate nelle sedute del 16 e del 17 febbraio 1971 e sono contenute negli articoli 46 e 47 del Regolamento tuttora vigente. La novità più significativa rispetto al precedente Regolamento è contenuta nel comma 1 dell'articolo 46 che ha riprodotto sostanzialmente la previsione del terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione. Il numero legale è dunque fissato nella metà più uno dei componenti la Camera — di norma 316 deputati⁽¹⁹⁾ —, senza che ai fini della sua determinazione siano detratti dal *plenum* dell'Assemblea i congedi e le missioni.

I deputati assenti per incarico della Camera fuori dalla sua sede o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio sono comunque considerati presenti ai fini del numero legale. Analogamente sono considerati presenti a tale fine, in occasione di votazioni qualificate, i deputati che prima dell'inizio della votazione abbiano dichiarato di astenersi (art. 46, commi 2 e 3). A differenza del Regolamento del Senato, che ha mantenuto l'istituto del congedo, nel Regolamento della Camera del 1971 tale istituto è invece venuto meno ⁽²⁰⁾.

Si può altresì osservare che il Senato ha mantenuto il criterio della detrazione dei congedi e degli incarichi avuti dal Senato o in ragione della carica di Ministro dal numero complessivo dei senatori su cui viene calcolato il numero legale (art. 108 Reg. Senato) ⁽²¹⁾: come è stato rilevato, il criterio seguito alla Camera risulta preferibile sotto il profilo della migliore aderenza formale al dettato costituzionale ma non dal punto di vista sostanziale, dal momento che lo scarto numerico rispetto al parametro stabilito dalla Costituzione risulta più sensibile con tale metodo che non con quello utilizzato presso il Senato ⁽²²⁾.

Le restanti disposizioni regolamentari vigenti alla Camera in materia di numero legale hanno in pratica recepito l'esito della lunga elaborazione regolamentare verificatasi nel corso della storia parlamentare italiana. Nel testo regolamentare approvato nel 1971 si è stabilito infatti che la verifica del numero legale non possa essere chiesta prima dell'approvazione del processo verbale e in occasione di votazioni che debbano avvenire per alzata di mano per espressa disposizione regolamentare: in questo caso, relativo a votazioni attinenti profili procedimentali, vi è dunque una presunzione assoluta di sussistenza del numero legale ⁽²³⁾ (art. 46, comma 5). In ogni caso la Presidenza non è obbligata a verificare la sussistenza del numero legale se non su richiesta di almeno venti deputati (il testo originario, che prevedeva dieci richiedenti, è stato così modificato il 29 settembre 1983) ⁽²⁴⁾ e se la Camera stia per votare per alzata di mano (art. 46, comma 4). Inoltre i richiedenti la verifica del numero legale, così come i firmatari di una richiesta di votazione qualificata, sono sempre considerati presenti ai fini del numero legale medesimo (art. 46, comma 6) ⁽²⁵⁾.

Con l'articolo 47 del Regolamento sono state disciplinate le modalità di verifica del numero legale e le conseguenze della sua eventuale mancanza. Accertata l'insussistenza del numero legale per deliberare, il Presidente può rinviare la seduta di un'ora oppure toglierla. In quest'ultimo caso la Camera si intende convocata con lo stesso ordine del giorno per il giorno seguente non festivo, alla stessa ora, ovvero anche per il

giorno festivo qualora fosse già stato deliberato di tener seduta in quella data (art. 47, comma 2) ⁽²⁶⁾. Il numero legale peraltro è sempre presunto: la presunzione rivive ogni volta che la seduta riprende, non solo nel caso in cui essa sia stata tolta ma anche nel caso in cui essa sia stata rinviata proprio per mancanza del numero legale (art. 47, comma 3).

La disciplina degli effetti della mancanza del numero legale è stata recentemente oggetto di modifica presso il Senato. Nella nuova formulazione dell'articolo 108, comma 4, del Regolamento di quell'Assemblea, approvata il 24 febbraio 1999, la durata della sospensione successiva alla mancanza del numero legale — originariamente pari a quella fissata dal Regolamento della Camera — è stata ridotta a venti minuti ⁽²⁷⁾. Nel caso in cui, peraltro, si registrino quattro mancanze consecutive del numero legale viene esclusa la possibilità di un ulteriore rinvio e la seduta è comunque tolta.

A differenza delle corrispondenti disposizioni del Regolamento del Senato, le norme recate dagli articoli 46 e 47 del Regolamento della Camera approvato nel 1971, con l'unica eccezione della disposizione relativa al numero dei richiedenti la verifica, non sono state oggetto di modifiche e di aggiornamenti nell'arco di quasi trent'anni. Questo fatto potrebbe indurre a ritenere che la loro applicazione non abbia dato luogo a problemi o a dubbi interpretativi. Al contrario, quelle in materia di numero legale sono fra le disposizioni che maggiormente in questi anni sono state oggetto di un'azione di manutenzione procedurale a livello di prassi applicative, per far fronte alle situazioni concrete che si sono determinate ed alle difficoltà che sono emerse nell'ordinario funzionamento dell'Assemblea ⁽²⁸⁾.

Quest'attività di adeguamento delle disposizioni regolamentari sul piano interpretativo ed attuativo si è sviluppata soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, con l'accentuarsi del fenomeno delle mancanze del numero legale ⁽²⁹⁾. Come è stato osservato, questa situazione, in precedenza abbastanza rara, è diventata piuttosto frequente dopo che la Camera, con le riforme regolamentari del 1988, ha limitato notevolmente le ipotesi di voto segreto. Questo ha comportato che il dissenso dei deputati della maggioranza dalle posizioni del Governo abbia finito per esprimersi — anziché con il voto contrario nello scrutinio segreto — con l'assenza dalle votazioni: conseguentemente la richiesta di verifica del numero legale è divenuta una arma procedurale dell'opposizione in luogo della richiesta di scrutinio segreto ⁽³⁰⁾.

Non vi è dubbio che questa spiegazione dia ragione in modo convincente della rilevanza assunta dal numero legale — ed in particolare dal-

le sue mancanze — nel procedimento parlamentare. Peraltro, nel corso degli anni Novanta, tale rilevanza è stata accentuata anche da altri fattori: non si può infatti trascurare il fatto che, nonostante la riforma in senso maggioritario della legge elettorale, il divario in termini di seggi tra maggioranza ed opposizione nelle ultime legislature è stato piuttosto limitato e che, mentre le procedure di votazione non qualificata sono state ordinariamente sostituite da quelle qualificate, è aumentato in modo quasi esponenziale il numero delle votazioni ⁽³¹⁾. Non va infine dimenticato che le riforme regolamentari del 1997 hanno accentuato il ruolo della programmazione nei lavori della Camera, prevedendo un più ampio ricorso al contingentamento dei tempi di discussione: in questa nuova situazione, eventuali azioni ostruzionistiche finiscono per trovare nei comportamenti finalizzati a determinare la mancanza del numero legale lo strumento principe e sicuramente il più incisivo.

In questo quadro va ricordata anche l'introduzione nel Regolamento della Camera dell'articolo 48-*bis*, approvato il 24 settembre 1997, che ha sancito per i deputati la doverosità della partecipazione ai lavori della Camera, affidando ad una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza la determinazione delle forme e dei criteri per la verifica della presenza alle sedute dell'Assemblea, delle giunte e delle commissioni ⁽³²⁾. In occasione della recente entrata in vigore della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 206/2000, che ha ridefinito tali criteri e le ritenute da effettuare sulla diaria dei deputati per le assenze dalle sedute dell'Assemblea ⁽³³⁾, non sono mancate le critiche per un'applicazione dell'articolo 48-*bis* che alcuni hanno ritenuto volta, fra l'altro, a favorire il mantenimento del numero legale: al riguardo, da parte della Presidenza si è osservato che non vi è alcuna relazione tra questa finalità e la deliberazione assunta, dal momento che nel caso di mancanza del numero legale valgono comunque le votazioni fatte fino a quel momento ⁽³⁴⁾.

Come detto, l'insieme dei fattori richiamati in precedenza e la rilevanza, anche in termini quantitativi, assunta dal fenomeno delle mancanze del numero legale ha fatto sì che nel corso degli anni si sia venuta formando una prassi applicativa molto più articolata rispetto al mero disposto regolamentare. Al riguardo appare opportuno considerare distintamente due momenti procedurali che si caratterizzano per una propria specificità: si tratta delle modalità di computo delle presenze ai fini del numero legale e degli effetti della mancanza del numero legale medesimo (con particolare riguardo al numero delle sospensioni e loro durata, nonché alle modalità di ripresa dei lavori).

3.1 - ...e prassi applicative: il computo delle presenze ai fini del numero legale...

Come si è avuto modo di osservare, la rigidità della formulazione della norma costituzionale che prescrive la presenza della maggioranza dei componenti l'Assemblea per la validità delle deliberazioni che essa assume viene temperata da alcune significative correzioni. Il *quorum* è infatti tradizionalmente calcolato sulla base del numero dei componenti in grado di essere effettivamente presenti: sul numero legale influiscono quindi — oltre alle vacanze di seggi — gli assenti per incarico avuto dalla Camera o, se membri del Governo, per ragioni inerenti al loro ufficio, e presso il Senato anche per congedo.

È peraltro emersa l'esigenza di contenere quanto più possibile il numero di questi assenti. Già in occasione della riforma regolamentare del 1971, proprio al fine di rendere più rigoroso il calcolo del numero legale, la Camera aveva abolito l'istituto del congedo ⁽³⁵⁾. Con successivi interventi si è quindi cercato di evitare ogni possibile abuso delle assenze giustificate.

In materia vi sono state quindi varie circolari presidenziali. In data 18 maggio 1985, il Presidente della Camera ha stabilito che non possono essere accolte richieste di missioni non determinate nella loro durata e non sufficientemente motivate. Con una successiva circolare, in data 20 marzo 1991, si è inoltre precisato che le richieste di missione devono essere inoltrate alla Presidenza dai presidenti dei gruppi di appartenenza o dai presidenti di organi o delegazioni parlamentari — e non quindi dai singoli deputati — e devono pervenire almeno trenta minuti prima dell'inizio della seduta cui si riferiscono; nuove richieste possono essere accettate anche entro trenta minuti prima della ripresa pomeridiana della seduta ⁽³⁶⁾.

Un orientamento ulteriormente restrittivo è stato affermato con la circolare del 21 febbraio 1996 che, nel rilevare che la disposizione recata dall'articolo 46, comma 2, del Regolamento era stata oggetto nel tempo di prassi interpretative estensive, essendo state comprese tra le missioni per incarico della Camera anche attività svolte da deputati per conto dei gruppi di appartenenza, ha precisato che tali incarichi esulano dal significato proprio della dizione regolamentare e si pongono in palese contrasto con la lettera e lo spirito della norma, intesa a circoscrivere i casi di missione ad attività direttamente legate ai compiti istituzionali. Non vengono pertanto più autorizzate dalla Presidenza missioni per incarichi avuti dai gruppi parlamentari. In base al medesimo principio la Presi-

denza non considera in missione deputati impegnati in riunioni di organi collegiali, in precedenza eccezionalmente autorizzate nei casi in cui tali riunioni fossero state caratterizzate dalla partecipazione di soggetti esterni formalmente convocati (riunioni della Giunta delle elezioni in udienza pubblica; riunioni di collegi di giurisdizione interna, commissioni di concorso).

In base alla circolare del febbraio 1996, la Presidenza autorizza, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, solo le missioni corrispondenti ad incarichi avuti dalla Camera e svolti fuori della sua sede secondo specifiche modalità⁽³⁷⁾. Per i profili che più direttamente interessano questo lavoro, inoltre, la circolare ha precisato che, dopo la comunicazione delle missioni all'Assemblea ad inizio di seduta, sono comunque considerati presenti per la seduta medesima i deputati che facciano risultare personalmente la loro presenza in Aula alla Presidenza ovvero prendano la parola o partecipino a votazioni qualificate. In ogni caso il Presidente può sempre procedere all'appello dei deputati in missione⁽³⁸⁾.

Con questi interventi la Presidenza della Camera ha dunque cercato di ricondurre a livelli fisiologici il numero dei deputati "virtualmente" presenti ai fini della determinazione del numero legale, al fine di evitare che le missioni diventino uno strumento per garantire più agevolmente, ma anche artificiosamente, il *quorum*. D'altra parte, a fronte dell'incremento delle situazioni di mancanza del numero legale connesse a fenomeni di tipo ostruzionistico, il problema del calcolo dei deputati da considerare presenti ai fini del numero legale è stato affrontato in più occasioni sotto diversi profili.

Come detto, tanto il Regolamento della Camera, quanto quello del Senato, considerano tradizionalmente presenti i richiedenti la verifica del numero legale. Analoga previsione vale per i firmatari di una richiesta di votazione qualificata. Dal momento che quest'ultima può essere avanzata, oltre che da venti deputati, dai presidenti di uno o più gruppi aventi, anche congiuntamente, almeno pari consistenza numerica, per disincentivarne l'utilizzo a fini ostruzionistici la Giunta per il Regolamento della Camera, nella riunione del 20 novembre 1990, ha precisato che anche nel secondo caso devono essere considerati presenti, ai fini del numero legale, deputati appartenenti ai gruppi medesimi in numero almeno pari al *quorum* regolamentare⁽³⁹⁾.

Sempre con riferimento all'interpretazione dell'articolo 46, comma 6, del Regolamento della Camera, nel giugno 1998 la Giunta ha inoltre esaminato la questione del computo dei firmatari di strumenti, per la

cui presentazione il Regolamento prescriva un numero minimo di sottoscrizioni, ai fini del numero legale nella votazione degli strumenti medesimi ⁽⁴⁰⁾.

La questione si è posta a seguito di quanto avvenuto nella seduta dell'Assemblea del 29 maggio 1998 allorché, in occasione dell'esame di una mozione di sfiducia individuale (la mozione Cardinale ed altri n. 1-00261), i rappresentanti di tre gruppi di opposizione dichiararono l'intenzione di non partecipare al voto. Nell'occasione parve inoltre prospettarsi la possibilità che non prendessero parte alla votazione deputati, che avevano sottoscritto la mozione, appartenenti a gruppi diversi da quelli che avevano reso la predetta dichiarazione.

Nell'illustrare in sede di Giunta i termini del problema, il Presidente della Camera osservava che «l'ordinamento parlamentare non contempla l'indifferenza rispetto all'assenza dei presentatori di un atto al momento in cui si procede alla sua trattazione o votazione; infatti, le norme regolamentari e la prassi fanno conseguire da ciò la decadenza dello strumento, come nel caso delle interrogazioni e degli emendamenti, ovvero dispongono il computo degli assenti ai fini del numero legale, come nel caso delle richieste di votazione qualificata». A conclusione del dibattito, nel corso del quale non sono mancate obiezioni circa la possibilità di un'estensione analogica del disposto dell'articolo 46, comma 6, del Regolamento, il Presidente della Camera ha comunicato alla Giunta che, nelle more dell'esame di apposite iniziative regolamentari al riguardo, qualora la questione abbia a presentarsi concretamente, la Presidenza applicherà l'interpretazione risultata prevalente, ossia che debbano computarsi come presenti, ai fini del numero legale, i presentatori dello strumento, fino a concorrenza con il numero minimo di firmatari prescritto dal Regolamento.

Un altro principio che è venuto affermandosi riguarda il computo dei deputati intervenuti per dichiarazione di voto. L'articolo 46, comma 3, del Regolamento stabilisce che siano considerati presenti ai fini del numero legale i deputati presenti che, prima di una votazione, abbiano dichiarato di astenersi (ai sensi del successivo articolo 48, comma 2, essi non sono invece computati ai fini della determinazione della maggioranza). Alla luce del fatto che la fase della votazione, nella quale è compreso lo svolgimento delle dichiarazioni di voto, costituisce un'unità inscindibile sotto l'aspetto logico-giuridico, la Presidenza ha affermato nella seduta dell'11 dicembre 1997 — ed applicato in quella ed in varie successive sedute ⁽⁴¹⁾ — il principio secondo cui devono essere comunque considerati presenti i deputati intervenuti per dichiarazione di voto.

All'applicazione di quest'ultimo principio — rispetto al quale non sono mancate obiezioni e rilievi critici — si è accompagnata un'ulteriore interpretazione dell'articolo 46, comma 3, del Regolamento, relativa al computo ai fini del numero legale dei deputati presenti in Aula, i quali non prendano parte alla votazione. Tale interpretazione — oggetto di varie contestazioni — è stata affermata dal Presidente della Camera in occasione di alcune votazioni a partire dalla seduta del 12 dicembre 1997 ⁽⁴²⁾, sulla base della distinzione, recata dall'articolo 64 della Costituzione e ribadita dagli articoli 46 e 48 del Regolamento, tra presenti e votanti e, conseguentemente, tra computo del numero legale e determinazione della maggioranza. Sulla questione in sede di Giunta per il Regolamento si è sviluppato un ampio dibattito ⁽⁴³⁾, al termine del quale il Presidente della Camera, sottolineando che la Presidenza è tenuta a dare rigorosa applicazione al principio sancito dall'articolo 64, comma terzo, della Costituzione, ha affermato che, per quanto riguarda il computo del numero legale, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento non consente alcuna interpretazione limitativa: ai sensi di tale disposizione devono quindi essere computati tutti i deputati presenti, indipendentemente dalla loro partecipazione alla votazione. A conferma di questa interpretazione è stato richiamato anche il successivo comma 3 del medesimo articolo 46, in base al quale sono considerati presenti ai fini del numero legale anche i deputati che abbiano dichiarato di astenersi.

Come comunicato all'Assemblea nella seduta del 24 febbraio 1999, qualora ciò 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, computa i deputati presenti in Aula, i quali non abbiano preso parte alla votazione, indicandoli nominativamente. Nell'occasione si è peraltro precisato che la Presidenza 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.

Come accennato, tanto l'interpretazione relativa al computo dei deputati intervenuti per dichiarazione di voto, quanto — ed ancor di più — quella concernente i deputati presenti in Aula sono state oggetto di contestazioni ed obiezioni, sia sul piano regolamentare, sia su quello politico. È infatti evidente che sulla questione si confrontano due diversi, e per taluni aspetti opposti, diritti, ossia quello della maggioranza di pervenire ad una deliberazione e quello delle minoranze di fare opposizione e di contrastare tale deliberazione. In questa sede, peraltro, l'at-

tenzione non può non concentrarsi sugli aspetti più propriamente normativo-regolamentari, pur nella consapevolezza che le diverse opzioni tecnicamente configurabili non sono neutre da un punto di vista politico.

Per quanto riguarda la questione relativa al computo dei deputati intervenuti per dichiarazione di voto, è stata in particolare messa in discussione la possibilità di addivenire ad un'interpretazione difforme rispetto alla lettera dell'articolo 46, comma 3 — che fa riferimento ai deputati presenti — ed alla prassi precedente senza un'espressa modifica regolamentare, anche in considerazione del fatto che la votazione potrebbe aver luogo in una seduta diversa da quella in cui si sono svolte le dichiarazioni di voto ⁽⁴⁴⁾. A sostegno dell'interpretazione analogica, si è sottolineato che «l'intervento per dichiarazione di voto si configura quale atto giuridicamente rilevante nel senso della partecipazione alla fase della votazione e, in quanto tale, idoneo a stabilire una presunzione di partecipazione al voto, nel senso indicato dall'articolo 46, comma 3, del Regolamento» ⁽⁴⁵⁾. Quanto al caso che dichiarazioni di voto e votazione avvengano in sedute diverse, non vi è stata una specifica pronuncia né risultato precedenti al riguardo: peraltro, nel corso della discussione svoltasi in Giunta nella seduta del 9 dicembre 1997, il Presidente della Camera aveva ipotizzato il computo dei soli deputati intervenuti per dichiarazione di voto nel corso della medesima seduta in cui abbia luogo la votazione.

Ancora più controversa è risultata la questione relativa al computo dei deputati che, pur presenti in Aula, non partecipino ad una votazione ⁽⁴⁶⁾. Chi si è opposto alla nuova interpretazione dell'articolo 64 della Costituzione e delle connesse norme regolamentari ha sottolineato che essa non appariva legittimata «né dal tenore della norma costituzionale, né dai lavori preparatori della stessa, né dalla prassi parlamentare» ⁽⁴⁷⁾; essa sarebbe stata inoltre contraddittoria rispetto all'interpretazione concernente le 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» ⁽⁴⁸⁾; la strada per addivenire ad un'applicazione delle norme richiamate diversa dalla prassi tradizionale avrebbe dunque potuto essere soltanto quella di una riforma regolamentare. Dall'altra parte si è osservato che tanto l'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, quanto l'articolo 46 del Regolamento considerano l'accertamento del numero legale distintamente dalla determinazione della maggioranza per le deliberazioni, imponendo nel

primo caso di computare tutti i presenti in Aula indipendentemente dalla loro partecipazione alla votazione, senza peraltro definire un mezzo privilegiato per la verifica della presenza dei componenti le Assemblee; quanto all'aspetto innovativo della interpretazione si è fatto presente che è caratteristica peculiare delle procedure parlamentari «quella di consentire che gli effetti di singole fattispecie concrete non vengano adeguatamente determinati, in taluni casi, fino a quando le circostanze non lo richiedano» (49).

È indubbio che queste prassi interpretative innovino in modo estremamente significativo rispetto alla tradizionale applicazione delle norme in materia di numero legale contenute nel Regolamento della Camera del 1971. Il punto centrale della questione è peraltro rappresentato dal fatto che esse siano o meno coerenti con l'impianto delle disposizioni costituzionali e regolamentari che disciplinano la materia medesima. Al riguardo sembra possibile dare una risposta positiva, non solo sulla base delle considerazioni che sono state richiamate in precedenza, ma anche alla luce dell'evoluzione e dell'applicazione che tali disposizioni hanno conosciuto nell'arco di tutta la storia parlamentare italiana.

Va infatti ricordato che la prassi di computare ai fini del numero legale i deputati presenti che non avessero preso parte ad una votazione, era considerata in epoca statutaria perfettamente compatibile con i principi generali del sistema, pur in assenza di una specifica disposizione al riguardo (50). Come si è accennato in precedenza, questa prassi aveva trovato successivamente, nel giugno 1922, la propria formalizzazione in un'apposita norma regolamentare che equiparava tali deputati agli astenuti ai fini della determinazione del numero legale: tale disposizione è rimasta nel Regolamento della Camera fino alla riforma del 1971 (articolo 100 del vecchio Regolamento della Camera).

Appare quindi possibile sciogliere un primo, e più rilevante, dubbio, ossia se la recente interpretazione dell'articolo 46, comma 3, sia compatibile con la disposizione costituzionale recata dall'articolo 64, comma terzo, della Costituzione: la risposta non può non essere positiva, ove si consideri che il Regolamento della Camera del 1922 è quello che la stessa Assemblea costituente adottò ed utilizzò, senza che fossero sollevate obiezioni sul punto specifico: si può anzi segnalare che, nella seduta dell'Assemblea costituente del 28 aprile 1947, in risposta ad una questione incidentale relativa al significato dell'espressione «presenti alla seduta» contenuta nella norma regolamentare, il Presidente precisò che l'espressione doveva intendersi nel senso di presenti in Aula al momento della votazione (o al momento della chiama per la verifica).

Una seconda obiezione potrebbe trarre spunto dal fatto che la disposizione regolamentare cui si è testé fatto cenno non è stata riprodotta nel Regolamento del 1971. Al riguardo si può peraltro osservare che la recente interpretazione non risulta incompatibile con le norme recate dall'articolo 46 del Regolamento: il contenuto di esse riprende sostanzialmente, infatti, l'esito della lunga elaborazione regolamentare verificatasi nel corso della storia parlamentare italiana, rispetto alla quale l'interpretazione relativa ai deputati presenti che non votino appare coerente, essendo scaturita proprio da tale elaborazione.

Gli aspetti più delicati, dunque, non sembrano riguardare tanto il principio, quanto piuttosto la sua applicazione concreta, che richiede precise formalità procedurali a garanzia del buon andamento dei lavori ed a tutela delle prerogative dell'Assemblea nel suo complesso e dei diritti di ciascun parlamentare.

Già nel periodo di vigenza dell'articolo 100 del Regolamento che disciplinava i lavori parlamentari prima del 1971, si era affermato «il principio che la presenza non può desumersi da atti che non siano pubblici, e si tende anzi a riconoscere esclusiva rilevanza agli inviti che il Presidente può rivolgere nominativamente ai presenti in Aula perché partecipino alla votazione o rispondano all'appello»⁽⁵¹⁾. Appare pertanto elemento fondamentale dell'applicazione del principio l'indicazione nominativa — che deve risultare negli atti parlamentari — da parte del Presidente dei deputati presenti che non abbiano votato, al fine di consentire la piena conoscibilità del fatto ed eventuali, conseguenti contestazioni (si pensi all'ipotesi che per errore venga ricompreso fra i presenti non votanti un deputato che sia già stato computato ai fini del numero legale in quanto richiedente la votazione qualificata o perché facente parte dell'elenco dei deputati in missione, ovvero un deputato che in effetti abbia espresso il voto e si sia quindi allontanato dal proprio seggio)⁽⁵²⁾.

Assai importante è anche la tutela delle forme di dissenso politico che intendano manifestarsi attraverso l'abbandono dell'Aula. Al riguardo appaiono significativi i precedenti delle sedute della Camera del 22 aprile e del 15 settembre 1999 quando, a seguito della specifica richiesta di un rappresentante di gruppo che preannunciava l'intenzione dei deputati del suo gruppo di non partecipare ad una votazione, la Presidenza ha invitato i deputati in questione a uscire prima dell'apertura della votazione per non essere computati ai fini del numero legale. In occasione della seduta del 27 aprile 1999, il Presidente ha peraltro precisato che questa modalità di tutela dell'espressione di una posizione politica non deve co-

munque consentire una diversa forma di ostruzionismo, ossia quella dei deputati di un gruppo che, per ogni deliberazione, entrino in Aula, ascoltino la dichiarazione di non partecipazione al voto del loro rappresentante e quindi escano prima dell'apertura della votazione.

Quanto al computo dei deputati che abbiano svolto la dichiarazione di voto senza prendere parte alla votazione, il profilo più problematico riguarda il caso in cui le dichiarazioni di voto e la votazione avvengano in due diverse sedute. In assenza di precedenti al riguardo, la soluzione che in ipotesi appare preferibile è quella di considerare possibile il computo solo qualora le due fasi abbiano luogo nella medesima seduta ⁽⁵³⁾.

3.2 - ...e gli effetti della mancanza del numero legale

Se per quanto riguarda le norme relative al computo delle presenze ai fini del numero legale alla Camera si è registrata in questi anni una notevole attività di adeguamento che si è sostanziata in pareri della Giunta per il Regolamento ed in circolari e interpretazioni presidenziali, ad analoghi strumenti non si è fatto ricorso con riferimento agli effetti della mancanza del numero legale sull'andamento dei lavori parlamentari. Nondimeno, anche per questo profilo si è formata nel tempo una prassi applicativa che è senza dubbio più articolata rispetto al mero disposto regolamentare. Essa si è infatti concretizzata in una pluralità di fattispecie volte ad adattare le previsioni dell'articolo 47, comma 2, del Regolamento alle innovazioni regolamentari intervenute successivamente al 1971 — ed in particolare a quelle in materia di programmazione dei lavori —, sia alla particolare rilevanza assunta dal fenomeno delle mancanze del numero legale.

L'articolo 47, comma 2, del Regolamento delinea infatti due sole conseguenze in caso di mancanza del numero legale, ossia che il Presidente rinvii la seduta di un'ora ovvero la tolga definitivamente. In quest'ultimo caso la Camera si intende convocata con lo stesso ordine del giorno per il giorno seguente alla stessa ora di convocazione della seduta tolta.

Nella prassi, a quest'ultima ipotesi — che risponde all'esigenza di garantire la continuità dei lavori della Camera anche nel caso in cui non sia possibile una normale conclusione della seduta ed in particolare l'annuncio dell'ordine del giorno della seduta successiva ⁽⁵⁴⁾ — se ne è venuta aggiungendo un'altra, ossia quella che prevede che la seduta sia tolta previo rinvio del seguito dell'esame del provvedimento su cui è mancato il numero legale e lettura dell'ordine del giorno della seduta successiva, anche con l'inserimento di punti ulteriori rispetto a quelli

previsti nell'ordine del giorno della seduta che si conclude ⁽⁵⁵⁾. Tale prassi trova la propria motivazione nella necessità di adeguare la disciplina contenuta nell'articolo 47 del Regolamento alle norme che regolano la programmazione dei lavori. Non va infatti dimenticato che le disposizioni recate dal comma 2 dell'articolo 47 sono antecedenti alle modifiche apportate, in più occasioni, al testo degli articoli 23 e 24 del Regolamento, e rispondevano in origine alla logica di un'organizzazione dei lavori in cui la programmazione dei lavori aveva un'incidenza assai inferiore rispetto a quella che ha assunto più recentemente ed in cui sovente i lavori dell'Assemblea venivano fissati giorno per giorno e disciplinati, nella sostanza, ai sensi dell'articolo 26: una rigida applicazione dell'articolo 47, comma 2, del Regolamento rischierebbe pertanto di vanificare la programmazione che ordinariamente regola i lavori della Camera.

In questa ottica, la decisione del Presidente di rinviare la trattazione dell'argomento sul quale è mancato il numero legale, fondata sui poteri ordinatori che gli sono conferiti dagli articoli 8 e 41 del Regolamento, può derivare da una sua autonoma valutazione delle circostanze ovvero essere presa in relazione all'orario già fissato per la conclusione della seduta in sede di predisposizione del calendario dei lavori ⁽⁵⁶⁾. Nell'ordine del giorno della successiva seduta, proprio in considerazione del regime di programmazione che disciplina i lavori della Camera, possono figurare punti ulteriori — previsti dal calendario — rispetto a quelli della seduta tolta: inoltre, il seguito dell'esame del provvedimento su cui è mancato il numero legale non figura necessariamente al primo punto dell'ordine del giorno e può, in ipotesi, non esservi neppure compreso ⁽⁵⁷⁾.

La decisione presidenziale di non togliere la seduta ma di limitarsi a sospenderla risponde invece alla finalità di consentire che nelle more possano ristabilirsi le condizioni di regolare funzionamento dell'Assemblea o della commissione, ritenendo che ne sussistano le condizioni. Anche in questo caso, peraltro, nel corso degli anni si è determinata una varietà di precedenti che testimoniano un ampio utilizzo dei poteri presidenziali di direzione delle sedute previsti dal Regolamento e definiscono una casistica per taluni aspetti non espressamente considerati dalle norme regolamentari.

Un primo profilo significativo riguarda il numero delle sospensioni successive alla mancanza del numero legale. Infatti, in assenza di una specifica previsione regolamentare, ogni decisione al riguardo è rimessa alla discrezionalità della Presidenza che, a seconda delle circostanze, ha optato per diverse soluzioni ⁽⁵⁸⁾. In qualche caso la seduta è stata sospesa per una sola volta ed alla ripresa il Presidente, apprezzate le circo-

stanze, non ha indetto una nuova votazione rinviando il seguito della discussione ad altra seduta, ovvero ha tolto la seduta a seguito di una seconda, consecutiva mancanza del numero legale. In altre occasioni, a fronte di reiterate mancanze del numero legale, il Presidente ha rinviato la seduta per due o più volte consecutive: in taluni casi, il rinvio del seguito della discussione è avvenuto immediatamente dopo l'ultima mancanza del numero legale, in altri, apprezzate le circostanze, senza procedere ad una nuova votazione. Al riguardo merita di essere segnalato il precedente occorso nella seduta del 22 gennaio 1998 (proseguita nella giornata del 23 gennaio), in occasione della votazione finale di un disegno di legge di conversione, quando la Presidenza rinviò la seduta per cinque volte consecutive prima che, nella sesta votazione, si raggiungesse il *quorum* ⁽⁵⁹⁾.

In talune occasioni, quando alla ripresa della seduta dopo una mancanza del numero legale il Presidente ha deciso di rinviare la discussione senza procedere a una nuova votazione, questa scelta è stata oggetto di contestazioni, in particolare da parte dei deputati interessati a far constatare la loro presenza: nella seduta del 1° giugno 1999, peraltro, il Presidente ha fatto presente di non potere accedere ad una richiesta in tal senso, poiché in tal caso, qualora fosse indetta una nuova votazione per consentire ai deputati di far registrare la loro presenza e mancasse nuovamente il numero legale, la seduta dovrebbe essere rinviata di ora in ora fino a quando in Aula non fosse più presente alcun parlamentare che chiedesse di far registrare il proprio voto.

Anche per quanto riguarda la durata delle sospensioni, la prassi applicativa ha sviluppato il mero disposto regolamentare. La Presidenza ha infatti esplicitamente affermato che rientra nelle sue prerogative sospendere la seduta anche per un tempo superiore ad un'ora ⁽⁶⁰⁾, in genere fino alla già prevista ripresa pomeridiana della seduta ovvero alla conclusione della Conferenza dei presidenti di gruppo ⁽⁶¹⁾. Si tratta, anche in questo caso, di una prassi che risponde all'esigenza di adeguare la norma recata dall'articolo 47, comma 2, alle innovazioni regolamentari successivamente intervenute, in particolare in materia di programmazione dei lavori, garantendo un'organizzazione funzionale e razionale dei lavori ed evitando quindi di rinviare la seduta ad un'ora nella quale, in base al calendario dei lavori, non sono previste votazioni.

In questa ottica di più razionale andamento dei lavori parlamentari devono essere inquadrati alcuni recenti precedenti di sospensione dei lavori a causa della mancanza del numero legale per un tempo inferiore a quello stabilito dalla norma regolamentare ovvero di rinvio dell'esame

del punto su cui si è registrata la mancanza del numero legale con immediato passaggio ad altro argomento non implicante votazioni. Così nella seduta del 20 gennaio 2000, la seduta è stata sospesa per soli quarantacinque minuti, essendo stata prevista ad ora fissa la commemorazione dell'onorevole Craxi, mentre nelle sedute del 10 dicembre 1999 e del 15 febbraio 2000, dopo la mancanza del numero legale si è immediatamente passati, rispettivamente, ad un'informativa urgente del Governo ed alla discussione generale su un provvedimento legislativo.

Mentre in passato era tradizionalmente negata la facoltà di prendere la parola dopo che si era registrata la mancanza del numero legale ⁽⁶²⁾, negli ultimi anni si è dunque andata affermando una prassi applicativa che ha finito per ammettere, una volta determinatasi la mancanza del numero legale e venuta meno la pienezza delle facoltà procedurali dell'Assemblea, la possibilità di interventi che non comportino deliberazioni ⁽⁶³⁾. Si tratta di una prassi che sembrerebbe trovare il suo fondamento in una nuova e diversa modalità di applicazione della tradizionale distinzione fra numero legale di seduta e numero legale di votazione e che appare compatibile con la norma dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione che — si rammenta — definisce il concetto di numero legale solo in relazione alle deliberazioni e non anche alle riunioni delle Assemblee parlamentari: resta ferma, comunque, l'esigenza di una sospensione che consenta il ristabilirsi della presunzione di sussistenza del numero legale prima di procedere ad una nuova deliberazione ⁽⁶⁴⁾.

Un precedente particolare si è peraltro verificato nella seduta del 30 marzo 2000 quando, venuto a mancare il numero legale in occasione della votazione finale su un provvedimento, la Presidenza, constatato il consenso dei gruppi, è passata all'esame ed alla votazione per alzata di mano della mozione in materia di moratoria delle esecuzioni capitali che costituiva il successivo punto all'ordine del giorno. Nell'occasione si è dunque ritenuto che, anche in considerazione della eccezionalità e particolarità della questione ⁽⁶⁵⁾, l'unanime volontà dei gruppi consentisse di derogare alla norma regolamentare che prevede la sospensione della seduta dopo la mancanza del numero legale affinché possa determinarsi nuovamente, alla ripresa, la pienezza delle facoltà deliberative dell'Assemblea. In effetti, se da un lato appare certamente ammissibile che — in circostanze particolari — l'unanime consenso dei gruppi e dell'Assemblea permetta di derogare alle norme regolamentari ⁽⁶⁶⁾, dall'altro si possono sollevare dubbi sul fatto che attraverso tale unanime consenso possa in qualche modo ristabilirsi il principio di presunzione di sussi-

stenza del *quorum*, necessario a fini di validità della deliberazione in base alla norma costituzionale.

4 - Il numero legale nelle commissioni parlamentari e nelle giunte

Come si è avuto occasione di evidenziare in precedenza, la norma dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione fa riferimento alla necessità di un *quorum* per la validità delle deliberazioni delle Camere e del Parlamento, non stabilendo quindi una specifica disciplina per le Commissioni parlamentari.

I regolamenti parlamentari recano invece disposizioni specifiche per la validità delle deliberazioni delle commissioni permanenti. Pertanto, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento della Camera dispone che — analogamente a quanto previsto per l'Assemblea — le deliberazioni delle commissioni in sede legislativa non siano valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, mentre per le deliberazioni delle commissioni in sede diversa è sufficiente la presenza di un quarto dei membri.

Anche questa norma regolamentare ha la sua origine e motivazione in una ormai lontana fase della storia parlamentare italiana. La previsione di uno specifico *quorum* per il loro funzionamento fu infatti introdotta nel 1920, contestualmente alla nascita di commissioni a carattere permanente e con precisi limiti di competenza. Inizialmente per la validità delle sedute delle commissioni era richiesta la presenza di un terzo dei loro componenti.

Nel 1922, su proposta della Giunta per il Regolamento, il *quorum* fu portato ad un quarto, e solo su richiesta del Presidente della Camera e del relatore furono ritirati alcuni emendamenti volti a renderlo ancora inferiore. Anche per le commissioni fu peraltro stabilito che i deputati in regolare congedo non sarebbero stati computati ai fini del numero legale. Il problema della presenza dei deputati alle sedute delle commissioni doveva comunque avere una certa rilevanza se, nella medesima occasione, fu stabilito anche che, dopo ogni seduta, i presidenti di commissione comunicassero i nomi degli assenti al Presidente della Camera, che a sua volta li avrebbe annunziati all'Assemblea ⁽⁶⁷⁾.

Come già si è visto per l'Assemblea, anche relativamente alle commissioni le norme regolamentari in materia di numero legale vigenti nel periodo statutario furono sostanzialmente riprese dalla Camera repubblicana. Nel Regolamento della Camera del 1971 è stata espressamente

introdotta la distinzione fra le sedute delle commissioni in sede legislativa e quelle in una sede diversa.

Sul punto, peraltro, la lettera delle disposizioni del Regolamento della Camera differisce da quello delle corrispondenti norme del Senato. Mentre infatti l'articolo 30 del Regolamento del Senato richiede la presenza della maggioranza dei componenti per la validità delle sedute in sede deliberante e redigente e di quelle nelle quali le commissioni deliberino su questioni per le quali non debbano riferire all'Assemblea ⁽⁶⁸⁾, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento della Camera prescrive espressamente uguale maggioranza per le sole sedute delle commissioni in sede deliberante.

Rispetto a questa limitazione contenuta nel Regolamento della Camera sono stati formulati rilievi circa la compatibilità con il dettato costituzionale ⁽⁶⁹⁾. In effetti, nella prassi, anche presso le commissioni della Camera si ritiene necessaria la presenza della maggioranza dei loro componenti in tutte le sedi nelle quali vengano adottate deliberazioni definitive, e quindi anche nel caso di sede redigente, di discussione di risoluzioni e di parere su atti del Governo ⁽⁷⁰⁾.

Il principio seguito dalle Camere — a livello di norma regolamentare al Senato, in via di prassi applicativa alla Camera — è dunque quello di prescrivere il rispetto dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione in tutti i casi nei quali le commissioni possono surrogare l'Assemblea, deliberando in sua vece o in nome della Camera nel suo complesso.

Il fondamento di questo principio appare chiaro ove si prenda in considerazione il caso particolare rappresentato dalla sede redigente. Con questa procedura, infatti, le deliberazioni della commissione sono definitive, tanto che l'Assemblea può solo accogliere o respingere la formulazione degli articoli medesimi predisposta dalla commissione. Qualora non si ritenesse applicabile la disciplina regolamentare espressamente prevista per la sede legislativa, la redazione di un testo, attraverso le votazioni sugli emendamenti e sugli articoli nel loro complesso, si realizzerebbe con discipline diverse, quanto al numero legale per deliberare, in commissione e in Assemblea.

Per gli altri aspetti rilevanti la disciplina del numero legale in commissione alla Camera è analoga a quella dell'Assemblea. Pertanto, la verifica del numero legale è effettuata dal Presidente su richiesta di quattro deputati quando la commissione stia per procedere a una votazione per alzata di mano e questa modalità di votazione non sia espressamente prescritta dal Regolamento ⁽⁷¹⁾. I deputati in missione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 46 del Regolamento, sono computati come presenti ai fi-

ni del numero legale, così come sono considerati presenti i deputati che all'atto di una votazione dichiarino di astenersi.

Recentemente è stato inoltre chiarito che gli indirizzi interpretativi in materia di computo del numero legale che hanno trovato applicazione in Assemblea — e di cui si è trattato in precedenza — si applicano anche presso le commissioni permanenti, «in considerazione dell'esigenza di una uniforme applicazione delle norme regolamentari a fronte di situazioni sostanzialmente analoghe» ⁽⁷²⁾.

Pertanto, in caso di richiesta di votazione qualificata formulata da uno o più rappresentanti di gruppo, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del Regolamento, devono ritenersi presenti deputati appartenenti ai gruppi medesimi in numero almeno pari al *quorum* previsto dal Regolamento, ossia per quanto riguarda le commissioni a quattro deputati ⁽⁷³⁾.

Devono inoltre essere computati come presenti i deputati che siano intervenuti per dichiarazione di voto, alla luce del fatto che la fase della votazione, nella quale è compreso lo svolgimento delle dichiarazioni di voto, costituisce un'unità inscindibile sotto l'aspetto logico-giuridico. Il presidente della commissione dovrebbe di conseguenza dichiarare previamente aperta la fase della votazione.

Infine devono essere considerati presenti, in aggiunta ai votanti ed a coloro che abbiano dichiarato di astenersi dal voto, i deputati presenti in commissione nel corso di una votazione, i quali non abbiano preso parte alla votazione medesima. Sulla base di questo principio è da considerarsi presente anche il deputato Segretario che, pur prendendo comunque parte alle operazioni di voto, non partecipi alla votazione né dichiarare la propria astensione ⁽⁷⁴⁾. Al riguardo si può osservare che qualche problema nell'applicazione di questo principio interpretativo potrebbe discendere dalle modalità di effettuazione delle votazioni in commissione che non avvengono mediante procedimento elettronico bensì attraverso la chiama dei deputati: ciò comporta che le votazioni, diversamente da quanto avviene in Assemblea, non si concludono nel giro di pochi secondi ma si protraggono per alcuni minuti. In assenza di casi di applicazione concreta di questo principio, resta dubbio se la presenza inerte debba sussistere al momento in cui il deputato è chiamato ad esprimere il proprio voto ovvero possa essere rilevata dal presidente della commissione in un qualunque momento compreso fra l'indizione e la chiusura della votazione.

Per quanto riguarda le commissioni del Senato, va segnalato che per esse è previsto dal Regolamento il principio del *quorum* strutturale, e quindi della sussistenza del numero legale per la validità delle sedute. Pe-

raltro, a differenza del precedente testo che stabiliva un obbligo generale per il presidente della commissione di accertare la sussistenza del numero legale all'inizio della seduta, il nuovo testo dell'articolo 30 del Regolamento del Senato — approvato il 24 febbraio 1999 — ha limitato tale obbligo ai casi nei quali la commissione adotti deliberazioni definitive. Conseguentemente, a seconda della sede, presso le commissioni del Senato può applicarsi sia il principio del *quorum* strutturale sia quello del *quorum* funzionale ⁽⁷⁵⁾.

Per quanto riguarda le giunte, si può ritenere che, in assenza di disposizioni regolamentari specifiche, presso la Giunta per le autorizzazioni a procedere si applichino le procedure che disciplinano in via ordinaria la verifica del numero legale e gli effetti della sua mancanza nelle commissioni permanenti.

Per quanto riguarda invece la Giunta delle elezioni, va segnalato che l'articolo 17, comma 4, del Regolamento della Camera reca una previsione specifica e peculiare. Esso prevede infatti che il Presidente della Camera rinnovi la Giunta qualora essa non risponda per un mese alla convocazione ovvero non sia possibile ottenere il numero legale durante lo stesso tempo ⁽⁷⁶⁾. È evidente in questo caso la finalità di evitare che una perdurante incapacità di funzionamento impedisca alla Giunta di svolgere le funzioni di particolare delicatezza politica che essa è chiamata ad adempiere.

5 - *Considerazioni conclusive*

L'analisi delle disposizioni regolamentari in materia di numero legale e dell'evoluzione che esse hanno conosciuto nel corso del tempo evidenzia che il fenomeno della mancanza del numero legale non ha origini recenti, ma ha sostanzialmente accompagnato tutta la vita parlamentare italiana.

L'esigenza di affrontare e risolvere i problemi che si sono concretamente presentati ha fatto sì che negli anni si determinasse un insieme di regole e di prassi applicative volte a disciplinare in modo sempre più organico e razionale sia le modalità di determinazione del numero legale sia gli effetti della sua eventuale mancanza. Peraltro, anche in ragione dei limiti posti prima dalle disposizioni statutarie e successivamente da quelle costituzionali, questa opera di adeguamento si è sviluppata in modo progressivo e costante piuttosto che con interventi radicali e profondamente innovatori, cosicché la *ratio* e la stessa struttura formale delle di-

sposizioni attualmente vigenti non si discostano in modo significativo da quelle delle norme che regolavano i lavori delle Assemblee un secolo fa.

Da questo punto di vista, si è visto che anche le più recenti interpretazioni regolamentari, che sono state oggetto di rilievi e critiche per la loro innovatività, appaiono perfettamente inserite in questo processo di adeguamento della disciplina in materia di numero legale, finendo anzi per recuperare prassi applicative ordinarie in altre fasi della storia parlamentare italiana e compatibili con l'attuale normativa costituzionale e regolamentare. D'altra parte non può sorprendere che il ricorso a tali prassi applicative, in ogni caso nuove rispetto a quelle comunemente adottate dopo l'entrata in vigore del Regolamento del 1971, possano essere oggetto di rilievi e di obiezioni. Non mancano esempi di prassi, successivamente divenute usuali, che sono state oggetto di contestazione in occasione delle prime applicazioni (con riferimento specifico alla materia del presente lavoro si possono ricordare, a mero titolo esemplificativo, le contestazioni nei confronti della decisione della Presidenza della Camera di sospendere la seduta del 4 aprile 1989 per un termine superiore a quello regolamentare di una ora dopo aver constatato la mancanza del numero legale ovvero rispetto alla decisione di computare, ai fini del numero legale, coloro che richiedono la votazione qualificata).

Se queste considerazioni possono contribuire a porre in una luce diversa dimensioni e rilevanza delle problematiche connesse alla disciplina del numero legale, d'altra parte non si può negare che esse abbiano assunto in questi ultimi anni un significato nuovo rispetto al passato.

Come si è visto, spesso nella storia parlamentare italiana si è intervenuti, nei limiti consentiti dalle norme statutarie prima e costituzionali poi, sulla disciplina del numero legale per risolvere difficoltà connesse ai livelli di partecipazione ai lavori delle Assemblee. Attualmente, però, forse per la prima volta, il principio del numero legale e le modalità della sua applicazione ai lavori parlamentari sono divenuti strumenti di uso pressoché ordinario nell'ambito del confronto fra le forze politiche (77).

In altri termini, mentre in passato in molte occasioni le mancanze del numero legale sono state un problema di natura sostanzialmente «tecnica», nell'ultimo decennio, e in particolare negli ultimi anni, esse sono divenute una questione prevalentemente politica.

Si è detto all'inizio di questo lavoro che esso si sarebbe incentrato sull'analisi tecnico-normativa delle modalità applicative del principio del numero legale negli organi parlamentari e non su quella delle cause che possono determinare la mancanza del numero legale medesimo, dal momento che ciò che interessava in questa sede era la disciplina del feno-

meno e non le sue origini. Non si può peraltro negare che le varie possibili cause del fenomeno del venire meno del numero legale nelle Assemblee parlamentari, a prescindere da ogni valutazione di legittimità e opportunità, sottopongano ad un diverso sforzo e ad una diversa tensione le norme regolamentari che disciplinano la materia.

Pertanto, il fatto che la verifica del numero legale — attraverso il ricorso alla votazione qualificata — sia divenuta uno strumento quasi ordinario nel confronto politico-parlamentare finisce da un lato per rendere le attuali norme non più pienamente adeguate a regolare la nuova situazione determinatasi, dall'altro per ridurre le possibilità di costruire con un ampio consenso una disciplina diversa e più funzionale.

Da quanto sin qui detto emerge un quesito di fondo: possono interventi di tipo regolamentare e procedurale fornire soluzione a problemi e difficoltà di natura sostanzialmente politica? È lecito dubitarne, ma è in ogni caso necessario far sì che gli strumenti procedurali consentano, per quanto possibile, un razionale ed ordinato andamento dei lavori parlamentari ponendo le condizioni per il miglior svolgimento del processo di decisione politica. Alla Camera, in questi anni, si è cercato di perseguire tale obiettivo con l'applicazione degli indirizzi interpretativi richiamati nelle pagine precedenti relativi al computo dei presenti ai fini del numero legale e con le illustrate prassi applicative in materia di effetti della mancanza del numero legale medesimo. Resta da chiedersi, in conclusione, quali potrebbero essere le ulteriori linee di intervento.

Allo stato non sembra certamente ipotizzabile una modifica dell'attuale disciplina costituzionale recata dall'articolo 64, terzo comma, che del resto mantiene intatta — ad avviso di chi scrive — la propria validità. Non va infatti dimenticato che l'istituto del numero legale, se da un lato può divenire un'arma ostruzionistica per la minoranza che ne faccia uso nelle fasi parlamentari di maggiore assenteismo, dall'altro costituisce una garanzia fondamentale della rappresentatività delle decisioni assunte in sede parlamentare.

A livello regolamentare, invece, taluni interventi potrebbero essere realizzabili. Sarebbe senza dubbio opportuna un'iniziativa volta ad avvicinare, per quanto possibile, la lettera delle norme in materia di numero legale alle effettive modalità applicative delle stesse, anche in relazione alle altre modifiche regolamentari nel frattempo intervenute, ad esempio in materia di programmazione. Lo sforzo di recepire in una norma regolamentare le interpretazioni e le prassi applicative sulle quali si è ormai raggiunto un grado di condivisione sufficientemente ampio potrebbe

consentire di riaprire, sulla materia del numero legale, un confronto in cui gli aspetti per così dire tecnici prevalgono su quelli politici.

Sarebbe inoltre importante individuare nuove soluzioni procedurali che, senza andare a incidere sulle attuali prerogative e sui diversi obiettivi di maggioranza e opposizioni, possano contribuire ad un più ordinato dispiegarsi dei lavori parlamentari. Al riguardo si potrebbe, ad esempio, ipotizzare una soluzione per molti aspetti analoga a quella adottata recentemente presso il Senato, con la riduzione della durata della sospensione e l'automatico rinvio dopo un determinato numero di mancanze consecutive, od eventualmente anche non consecutive, del numero legale: una variante rispetto al modello del Senato potrebbe essere individuata nella possibilità di passare, dopo aver registrato la definitiva mancanza del numero legale e previa verifica di un largo consenso da parte dei gruppi, ad altri punti dell'ordine del giorno che non prevedano deliberazioni. In questo modo si salvaguarderebbe sia il diritto delle opposizioni di evidenziare una situazione di particolare debolezza, in termini di presenze, della maggioranza, sia la possibilità per quest'ultima di non vedere il procedimento di decisione parlamentare eccessivamente perturbato dalla interruzione dei lavori per un'ora, dovuta, in ipotesi, ad una riduzione temporanea e casuale nel numero dei presenti.

Non si può infatti dimenticare che la durata della sospensione successiva alla mancanza del numero legale fu convenzionalmente fissata in un'ora, con finalità antiostruzionistiche, in occasione delle riforme regolamentari del 1900, dal momento che in precedenza le norme regolamentari si limitavano a prevedere lo scioglimento della seduta in caso di mancanza del numero legale. Un termine di durata che aveva un significato nel 1900 finisce inevitabilmente per assumerne uno diverso cento anni dopo, nel quadro di condizioni economiche e sociali completamente mutate e di forme di mobilità e di comunicazione nuove ed enormemente più rapide. Una riflessione su questi aspetti potrebbe consentire di rendere la disciplina dei lavori della Camera più adeguata ai tempi, senza peraltro determinare una limitazione delle facoltà e dei diritti tanto della maggioranza, quanto delle opposizioni.

Note

(¹) Si vedano, fra le altre, le sedute dell'11 novembre 1996, del 29 ottobre e del 17 dicembre 1997, e del 12 marzo 1998.

(²) Si vedano, ad esempio, gli interventi del Presidente della Camera nelle sedute del 7 e 18 novembre 1997, del 19 febbraio 1998 e del 21 marzo 2000.

(³) Al riguardo si vedano le considerazioni svolte nelle sedute del 17 marzo 1998 e del 27 ottobre 1999.

(⁴) Si riprende la distinzione fra numero legale di seduta e numero legale di votazione da CARCATERRA G., «La votazione», in AA.VV. *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma 1968, pp. 566-568. Per considerazioni di ordine generale sul principio del numero legale con specifico riferimento al funzionamento delle Assemblee parlamentari, si rinvia, tra gli altri, a LONGI V., «Numero legale», in *Rassegna parlamentare*, I, n. 7, luglio 1959, pp. 52-61, FURLANI S., «Numero legale (Diritto pubblico)», in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1965, XI, p. 513 ss., SPECCHIA G., «L'ordinamento dell'Assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune», in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei deputati*, cit., pp. 306-310, CORDINI G., «Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari», in *Il Foro padano*, 1978, parte seconda, pp. 59-72.

(⁵) MANCINI M., GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 128.

(⁶) *Ibidem*, p. 128.

(⁷) *Ibidem*, p. 131

(⁸) Secondo quanto riportato da Mancini e Galeotti (*ibidem*, p. 129), non mancavano neppure esempi di sedute sciolte sulla base della sola dichiarazione del Presidente che la Camera non era in numero legale, senza che si procedesse alla chiama.

(⁹) LONGI V., STRAMACCI M., *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1958)*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 107.

(¹⁰) Per una più ampia ricostruzione della situazione politica e delle vicende che portarono all'ostruzionismo parlamentare ed alle modifiche regolamentari del 1900, si veda TANDA A.P., *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Camera dei deputati, Roma, 1996, pp. 10-16 e 24-32.

(¹¹) Il Regolamento definitivo, che costituì anche la prima effettiva codificazione delle disposizioni regolatrici dei lavori parlamentari, fu approvato il 1° luglio 1900.

(¹²) LONGI V., STRAMACCI M., *cit.*, p. 168.

(¹³) Non sorprende dunque che, in sede di Assemblea costituente, nel corso dell'esame di quello che divenne il vigente articolo 64 della Costituzione, si discutesse sulla proposta di sopprimere il terzo comma in quanto riguardante ma-

teria di natura regolamentare. La Commissione dei settantacinque ritenne opportuno mantenere la disposizione e l'Assemblea approvò quindi il testo nella sua attuale formulazione. Al riguardo si veda FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976, pp. 198-200.

(¹⁴) In tal senso DE GENNARO G., «Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione al lume della dottrina sul principio maggioritario», in *Rassegna di diritto pubblico*, VI, 1951, pp. 283-318.

(¹⁵) Si vedano FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *cit.*, pp. 198-199, e LONGI V., *cit.*, pp. 59-60.

(¹⁶) TOSI S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, pp. 85.

(¹⁷) Poiché la Costituzione richiede, per la validità delle deliberazioni delle Camere, non solo la presenza della maggioranza dei componenti ma anche che esse siano «adottate a maggioranza dei presenti», si è posto il problema di quale significato dare alle astensioni e, conseguentemente, di come computare gli astenuti ai fini della determinazione della maggioranza necessaria per l'approvazione delle deliberazioni: la questione, che non può peraltro essere oggetto di approfondimento in questa sede, è stata oggetto di controversia tanto in dottrina quanto nella prassi parlamentare, che ha visto la Camera ed il Senato orientarsi verso soluzioni diverse. Al riguardo deve comunque rammentarsi che la Corte costituzionale, con la sentenza 24 marzo 1984, n. 78, ha riconosciuto la possibilità e legittimità di queste interpretazioni ed attuazioni diverse della norma costituzionale, consentite anche dall'autonomia regolamentare conferita a ciascuna Camera dal primo comma del medesimo articolo 64.

(¹⁸) In sede di Assemblea gli emendamenti volti a modificare la norma regolamentare furono ritirati, essendo stata nel frattempo presentata una proposta di legge costituzionale per adeguare l'articolo 64 della Costituzione che, peraltro, non concluse mai l'*iter* di esame.

(¹⁹) La riduzione temporanea del numero legale è divenuta un'evenienza più comune a seguito dell'introduzione dell'attuale sistema elettorale, che prevede l'elezione del 75 per cento dei deputati in collegi uninominali, a causa del tempo necessario per effettuare le eventuali elezioni suppletive di deputati dimissionari o deceduti: va inoltre ricordato che non si procede ad elezioni suppletive nell'ultimo anno di legislatura.

(²⁰) Sull'abolizione dell'istituto del congedo perplessità sono state manifestate da TANDA A.P., *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, II ed., Colombo, Roma, 1987, p. 145, che ha rilevato come, in tal modo, si finisca per equiparare l'assenza per malattia all'assenza ingiustificata.

(²¹) Per quanto riguarda i congedi, la detrazione è possibile soltanto nel limite massimo di un decimo (un quinto nel testo originario, così modificato il 23 novembre 1988) del totale dei componenti l'Assemblea. La previsione dell'incarico governativo come motivo di esonero dall'obbligo di presenza, originariamente non contenuta nel Regolamento del Senato, è stata introdotta anch'essa nel 1988.

(22) MANZELLA A., *Articolo 64*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Società editrice del Foro italiano, Bologna - Roma, 1986, p. 45.

(23) In tal modo, da un lato si mira a scongiurare possibili interruzioni in occasione di questioni incidentali che richiedono una rapida definizione per consentire la prosecuzione della discussione nel merito, dall'altro si intende evitare che eccezioni procedurali possano essere sollevate con finalità ostruzionistiche proprio al fine di chiedere la verifica del numero legale al momento della votazione su di esse. Un'analoga disposizione manca peraltro nel Regolamento del Senato.

(24) In tal modo il numero dei richiedenti la verifica del numero legale è venuto a coincidere con quello richiesto per la costituzione di un gruppo parlamentare. Al Senato la richiesta deve essere avanzata da dodici senatori (erano otto nel testo originario dell'articolo 107).

(25) Quest'ultima disposizione deve peraltro essere vista in connessione con quanto previsto dall'articolo 52, comma 3, del Regolamento, in base al quale si intende ritirata la firma del deputato che abbia sottoscritto una richiesta di votazione nominale o per scrutinio segreto e che non risulti presente quando si stia per procedere alla votazione. A conferma della relazione esistente fra le due norme, che disciplinano distinte fasi del procedimento di votazione, si può osservare che entrambe sono state introdotte nel Regolamento della Camera nel 1900 ed hanno fatto parte di un unico articolo fino alla riforma regolamentare del 1971.

(26) Nella riunione del 18 maggio 1971 la Giunta per il Regolamento, esaminando alcune questioni interpretative in ordine al nuovo Regolamento, ha precisato che nei casi di convocazione per il giorno seguente della seduta tolta per mancanza del numero legale — ovvero per tumulto — si intende che l'eventuale seduta già prevista per tale data, con il relativo ordine del giorno, subisca lo spostamento nel tempo necessario per esaurire l'ordine del giorno della seduta riconvocata.

(27) In tal modo essa viene a coincidere con la durata del termine di preavviso per le votazioni mediante procedimento elettronico stabilita dall'articolo 119 del Regolamento del Senato.

(28) Una organica proposta di modifica degli articoli 46 e 47 del Regolamento è stata presentata dalla Giunta per il Regolamento alla Presidenza il 25 luglio 1996 (doc. II, n. 7) ed esaminata nelle sedute del 25 settembre, del 2, del 3 e del 10 ottobre 1996. La proposta — volta a modificare le disposizioni relative alla verifica del numero legale ed alle conseguenze della mancanza del numero legale medesimo, limitando a talune ipotesi la possibilità di passare ad altro punto dell'ordine del giorno dopo la ripresa della seduta, nonché a disciplinare espressamente il numero legale delle commissioni nelle sedi diverse da quella legislativa — è stata discussa dall'Assemblea nelle sedute del 23 e 24 luglio 1997: nella seduta del 31 luglio 1997, peraltro, è stato annunciato che, secondo le indicazioni della Giunta, la Conferenza dei presidenti di gruppo aveva convenuto di accantonare il seguito dell'esame della proposta di modifica al Regolamento, che non è più ripreso.

(²⁹) Il numero legale, che nel corso della IX legislatura (1983-1987) era mancato in occasione di 26 votazioni, è mancato in 157 votazioni durante la successiva legislatura (1987-1992), né questo incremento può essere spiegato solo con la diversa durata delle due legislature: mentre nella prima, infatti, la mancanza del numero legale si era registrata in 17 sedute (meno del 7 per cento delle sedute con votazioni), nella seconda tale evento si è determinato in 102 sedute (più del 26 per cento delle sedute con votazioni).

(³⁰) MANZELLA A., «Il Parlamento», in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III. ed., Il Mulino, Bologna, 1991, p. 391; DECARO C., «L'organizzazione dei lavori e dei tempi», in MARTINES T., DECARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 221.

(³¹) Nel corso della XIII legislatura, in meno di quattro anni sono state effettuate più di 27.000 votazioni qualificate. Questo fatto finisce per rendere «statisticamente» più probabile la mancanza del numero legale, comportando sedute parlamentari con votazioni pressoché continue che richiedono un'ininterrotta presenza in Aula dei deputati: in questa ottica appare comprensibile che, mentre è diminuita rispetto alle precedenti legislature la percentuale di votazioni nelle quali è mancato il numero legale rispetto al totale delle votazioni effettuate, ha invece raggiunto il livello più alto la percentuale delle sedute nelle quali si è registrata una mancanza del numero legale rispetto al totale delle sedute con votazioni (più di 41 sedute ogni cento).

(³²) Con l'articolo 48-*bis* sono stati trasposti a livello regolamentare i principi già enunciati nell'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, che ha rimesso agli Uffici di Presidenza di ciascuna Camera la competenza a stabilire le modalità per la corresponsione della diaria a titolo di rimborso a Roma e per la determinazione delle ritenute da effettuare per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle commissioni.

(³³) In base alla delibera è ora considerato assente dalle sedute dell'Assemblea, e sottoposto alla ritenuta di 400 mila lire sull'importo mensile della diaria per ogni giorno di assenza, il deputato che abbia partecipato a meno del 30 per cento delle votazioni con procedimento elettronico effettuate nella giornata. In precedenza, per essere considerati presenti, era sufficiente partecipare ad una delle votazioni qualificate effettuate nel corso della giornata.

(³⁴) Si veda il dibattito svoltosi sulla questione nel corso della seduta del 6 giugno 2000, con particolare riguardo agli interventi critici svolti dai deputati Pagliarini e Pisanu ed alla successiva risposta del Presidente.

(³⁵) Come detto, il Senato, che ha mantenuto l'istituto, con una modifica regolamentare approvata nel 1988, ha ridotto da un quinto ad un decimo il numero massimo dei senatori in congedo non computabili ai fini del numero legale.

(³⁶) Va inoltre ricordato che ogni volta che l'Assemblea procede ad una votazione mediante procedimento elettronico i nomi dei deputati che hanno preso parte alla votazione sono automaticamente cancellati dalla lista dei parlamentari in missione.

(37) In particolare le missioni sono autorizzate dal Presidente della Camera, cui vanno indirizzate le relative richieste, che devono essere determinate nella durata e adeguatamente motivate. La circolare, oltre a confermare sostanzialmente le disposizioni delle precedenti, precisa altresì le modalità per l'autorizzazione delle missioni a seconda delle diverse fattispecie di incarico (tali modalità sono state ulteriormente definite con la lettera del Presidente della Camera ai presidenti dei gruppi parlamentari del 19 giugno 1996, in cui è stata sottolineata anche l'esigenza di un complessivo riordino della materia). Va peraltro segnalato che, ai sensi della citata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 206/2000, i membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera, i presidenti delle giunte e delle commissioni parlamentari, i membri degli organi per la tutela giurisdizionale e i presidenti dei gruppi parlamentari sono considerati in missione per ragioni del loro ufficio, ove ne facciano motivata richiesta alla Presidenza della Camera prima dell'inizio della seduta.

(38) Una questione particolare che è, sia pure parzialmente, connessa al computo dei deputati in missione ai fini del numero legale è stata sottoposta alla Giunta per il Regolamento su richiesta del deputato Tremaglia a seguito della deliberazione assunta dalla Camera il 29 luglio 1998 sulla proposta di legge costituzionale relativa alla modifica dell'articolo 48 della Costituzione. Secondo l'onorevole Tremaglia, il computo della maggioranza speciale richiesta per tale deliberazione si sarebbe dovuto effettuare non sul *plenum* dell'Assemblea ma piuttosto sul *plenum* diminuito del numero dei deputati che risultavano in missione in quella seduta ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento: conseguentemente avrebbe dovuto essere modificata la proclamazione ovvero annullato il risultato della votazione. La Giunta per il Regolamento, nella riunione del 15 settembre 1998, ha peraltro escluso tale interpretazione, non ritenendo la posizione dei deputati in missione idonea ad influire sulla determinazione del *plenum* dell'Assemblea sul quale si computano le maggioranze qualificate, anche in ragione del fatto che essi — proprio ai sensi dell'articolo 46, comma 2 — sono computati come presenti ai fini del numero legale.

(39) La Giunta ha in tal modo formalizzato l'interpretazione, già affermata dal presidente di turno nella seduta del 14 febbraio 1989, che era stata oggetto di contestazioni in occasione dell'esame del disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per il 1991.

(40) Il dibattito presso la Giunta si è sviluppato nelle sedute del 3, del 10 e del 16 giugno 1998.

(41) Si vedano ad esempio le sedute del 22 gennaio 1998, del 6 maggio 1999, del 28 settembre 1999, e del 6 ottobre 1999.

(42) Prima della formale comunicazione del Presidente della Camera all'Assemblea del 24 febbraio 1999, illustrata *infra*, l'interpretazione è stata confermata nelle sedute del 12 marzo, del 15 maggio e del 17 dicembre 1998, e del 27 gennaio 1999.

(43) Il tema è stato dibattuto nelle sedute della Giunta del 17 e 25 marzo 1998 e del 28 gennaio e 3 febbraio 1999.

(44) La questione dell'interpretazione analogica dell'articolo 46, comma 3, del Regolamento, sottoposta dal Presidente della Camera alla Giunta per il Regolamento nella riunione del 7 novembre 1997, è stata oggetto di approfondito esame da parte di questo organo anche nelle sedute del 17 novembre, del 9 e 10 dicembre 1997, e del 17 marzo 1998, al termine dalla quale il Presidente della Camera ha ritenuto acquisito il principio affermato nella seduta dell'Assemblea dell'11 dicembre 1997.

(45) In tal senso si veda l'intervento del Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il Regolamento del 9 dicembre 1997.

(46) Si vedano al riguardo, oltre ai dibattiti svoltisi in sede di Giunta per il Regolamento, gli interventi che hanno fatto seguito alla comunicazione del Presidente della Camera all'Assemblea nella seduta del 24 febbraio 1999.

(47) In tal senso l'onorevole Calderisi nella seduta della Giunta per il Regolamento del 25 marzo 1998.

(48) Così l'onorevole Lembo nella medesima seduta della Giunta del 25 marzo 1998.

(49) Intervento del Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il Regolamento del 3 febbraio 1999. Si veda anche la già richiamata comunicazione resa dal Presidente della Camera nella seduta dell'Assemblea del 24 febbraio 1999.

(50) GALEOTTI U., *Principii regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900, pp. 177-181. Fra i precedenti richiamati da Galeotti merita di essere sottolineato quello della seduta della Camera del 21 giugno 1899, nel corso della quale «la dichiarazione fatta dal presidente, che sedici deputati non avevano preso parte alla votazione sollevò aspre recriminazioni, che diedero luogo persino ad un voto nella tornata successiva»: secondo l'autore, peraltro, quelle recriminazioni furono soprattutto determinate «dalla erroneità dell'accertamento, giacché nessuno contestò alla presidenza il diritto e il dovere di procedervi».

(51) CARCATERRA G., *cit.*, p. 569.

(52) In conformità a quanto comunicato all'Assemblea nella seduta del 24 febbraio 1999, la prassi al riguardo è pressoché costante (si vedano i precedenti delle sedute della Camera del 7 e del 27 aprile, del 29 giugno, del 26 e del 28 luglio, e del 28 settembre 1999; per un precedente difforme si veda la seduta del 6 giugno 2000).

(53) Con la finalità di pervenire ad una ridefinizione a livello regolamentare delle norme e delle prassi in materia di disciplina del numero legale sono state recentemente presentate due proposte di modificazione al Regolamento. La prima, presentata il 25 febbraio 1999 dal deputato Lembo (doc. II, n. 35), tende a recepire parzialmente le prassi instaurate in materia di computo del numero legale, prevedendo che siano computati a tal fine sia i deputati intervenuti per dichiarazione di voto, sia i firmatari di strumenti per la cui presentazione il Regolamento prescriva un numero minimo di sottoscrizioni fino a concorrenza con tale numero, ma non i deputati fisicamente presenti che non abbiano parte-

cipato ad una votazione. La seconda, presentata il 7 giugno 2000 dal deputato Selva e da numerosi altri deputati (doc. II, n. 45), è volta, fra l'altro, a precisare che devono essere considerati presenti e computati ai fini del numero legale solo i deputati che esprimono voto favorevole o contrario e quelli che abbiano dichiarato di astenersi dal voto. Queste due proposte, peraltro, non sono ancora state oggetto di esame da parte della Giunta per il Regolamento.

⁽⁵⁴⁾ MARRA D., *Articolo 62*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Società editrice del Foro italiano, Bologna - Roma, 1984, pp. 376-377.

⁽⁵⁵⁾ Si può osservare che questa seconda ipotesi costituisce ormai un'occorrenza più comune di quella strettamente aderente al dettato regolamentare. Per quest'ultima fattispecie si vedano fra gli altri i precedenti delle sedute del 28 giugno 1995, del 26 luglio 1995 e del 25 giugno 1996.

⁽⁵⁶⁾ Per esempi di rinvii disposti a seguito di un'autonoma valutazione del Presidente si vedano le sedute del 6 maggio 1997, del 10 marzo 1998, del 6 maggio 1999, del 19 ottobre 1999, del 31 maggio 2000; per casi di rinvio in relazione all'orario previsto di conclusione della seduta si vedano i precedenti del 31 maggio 1995, del 18 novembre 1997, del 17 giugno 1999, del 28 settembre 1999, dell'8 marzo 2000 (nella seduta del 28 settembre 1999 l'orario di conclusione della seduta era stato stabilito non in sede di definizione del calendario ma a seguito della richiesta di un gruppo parlamentare che aveva previsto lo svolgimento di una propria riunione).

⁽⁵⁷⁾ Si pensi al caso in cui il calendario dei lavori non preveda votazioni nella seduta successiva. Per precedenti nei quali il seguito dell'esame del provvedimento su cui si è registrata la mancanza del numero legale non figura al primo punto dell'ordine del giorno della seduta seguente, si vedano fra le altre le sedute del 22 maggio 1997, del 12 gennaio 1998, del 17 marzo e, più recentemente, del 7 e 8 marzo 2000.

⁽⁵⁸⁾ In occasione della seduta del 12 aprile 1985, il Presidente affermò esplicitamente che rientrava nelle sue facoltà «rinviare la seduta di un'ora quante volte lo (ritenesse) opportuno, in mancanza del numero legale». Come detto in precedenza, presso il Senato un'apposita modifica regolamentare ha disposto che la seduta non possa essere rinviata ulteriormente dopo quattro consecutive mancanze del numero legale (per un precedente di applicazione di questa disposizione si veda la seduta del 23 maggio 2000).

⁽⁵⁹⁾ In occasione della quinta votazione il Presidente aveva preannunziato che, qualora fosse mancato il numero legale in quella votazione e nella successiva, non si sarebbe proceduto ad un'ulteriore votazione e questa sarebbe stata rinviata alla successiva seduta.

⁽⁶⁰⁾ Si veda la seduta del 10 aprile 1990. Va segnalato che in precedenza, nella seduta del 4 aprile 1989, analoga decisione era stata contestata da alcuni deputati e la Presidenza aveva conseguentemente deciso di applicare alla lettera l'articolo 47, comma 2, del Regolamento.

(⁶¹) Si vedano, fra le altre, le sedute del 24 giugno 1992, del 23 novembre 1993, del 14 luglio 1998, del 6 giugno, del 15 settembre e del 21 ottobre 1999, e del 9 febbraio 2000.

(⁶²) Per un'espressa affermazione della Presidenza al riguardo si veda ad esempio la seduta del 1° giugno 1995; in taluni casi erano comunque eccezionalmente ammessi interventi sull'ordine dei lavori, come avvenuto nelle sedute del 6 febbraio e del 19 dicembre 1989, del 10 aprile 1990 e del 25 novembre 1993.

(⁶³) Sono stati in particolare consentiti interventi sull'ordine dei lavori (fra le altre, nelle sedute del 7 aprile e del 2 giugno 1999 e del 9, 16 e 24 febbraio 2000), per chiedere al Governo di riferire su avvenimenti svoltisi nella stessa giornata (16 luglio 1998), sul funzionamento dei dispositivi di voto (17 ottobre 1996 e 26 ottobre 1999), per fatto personale (16 febbraio 2000) e per sollecitare la risposta ad atti di sindacato ispettivo (fra i casi più recenti, nelle sedute del 9 e del 24 febbraio e del 7 marzo 2000), mentre in talune occasioni è stata la Presidenza a rendere comunicazioni all'Assemblea (si veda ad esempio la seduta del 30 marzo 2000).

(⁶⁴) Va peraltro rilevato, con riferimento ai precedenti di cui alla nota precedente, che l'Assemblea potrebbe essere chiamata dal Presidente — a norma di Regolamento — a decidere con un voto anche su richiami per l'ordine dei lavori o per fatto personale: si deve ritenere che, in tal caso, la deliberazione non potrebbe avere luogo in una fase immediatamente successiva alla verifica della insussistenza del numero legale.

(⁶⁵) La mozione Selva ed altri n. 1-00446, firmata da tutti i capigruppo, impegnava il Governo ad operare in modo che l'Unione europea presentasse alla imminente riunione della commissione per i diritti umani una nuova risoluzione sulla pena di morte.

(⁶⁶) Nel caso di specie, infatti, gli unici rilievi non hanno riguardato la specifica proposta della Presidenza, ma l'ammissibilità di deroghe alle norme regolamentari previo consenso dei gruppi.

(⁶⁷) LONGI V., STRAMACCI M., *cit.*, p. 87.

(⁶⁸) La stessa maggioranza è richiesta anche per l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni; in tutti gli altri casi è sufficiente la presenza di un terzo dei componenti.

(⁶⁹) CORDINI G., *cit.*, pp. 65-67.

(⁷⁰) Per quanto riguarda specificamente le risoluzioni, l'applicabilità del *quorum* più alto discende dal parere della Giunta per il Regolamento del 18 maggio 1971, in base al quale il riferimento specifico contenuto nell'articolo 117, comma 2, alle norme relative alle mozioni «si intende che comporti la necessità, per la deliberazione sulla risoluzione, della presenza della maggioranza dei componenti la Commissione. Non si applica, quindi, per la diversità della materia, la seconda parte del primo comma dell'articolo 46». La necessità della presenza della maggioranza dei componenti le commissioni in tutte le sedi nelle quali vengono

adottate decisioni definitive è stata ribadita nella lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione in data 4 luglio 1996.

(71) A differenza della votazione qualificata, la verifica del numero legale non può essere richiesta da un rappresentante di gruppo che risulti di almeno pari consistenza numerica nella Commissione.

(72) Lettera del Presidente della Camera al presidente della VI Commissione in data 9 febbraio 2000.

(73) Per un recente caso di applicazione del principio si veda la seduta della IV Commissione del 7 giugno 2000.

(74) Questa interpretazione è coerente, del resto, con un precedente registrato nella seduta dell'Assemblea del 28 luglio 1999.

(75) È stato osservato che la disparità della regolazione del Senato rispetto al dettato costituzionale, operata con l'applicazione del principio del numero legale per la validità delle sedute, non si presta ad obiezioni di legittimità risolvendosi in un rafforzamento del principio di rappresentatività (MANZELLA A., *Articolo 64*, cit., pp. 43-44).

(76) Ai sensi del Regolamento interno vigente, approvato il 17 dicembre 1962, il numero legale delle riunioni della Giunta è di dodici membri (su trenta deputati che la compongono). Peraltro, a decorrere dal giorno precedente la data di convocazione dei comizi per l'elezione della Camera dei deputati per la XIV legislatura entrerà in vigore il nuovo Regolamento della Giunta, approvato dall'Assemblea il 6 ottobre 1998, che prevede — all'articolo 2 — che le deliberazioni della Giunta non siano valide se non partecipa al voto almeno la maggioranza dei suoi componenti; sono computati a questo fine anche coloro che abbiano dichiarato di astenersi.

(77) Nel passato, un utilizzo marcatamente politico degli strumenti procedurali connessi alla disciplina del numero legale può forse rinvenirsi soltanto nella fase della vita parlamentare italiana che si colloca nel momento di passaggio fra l'Ottocento e il Novecento, una fase peraltro molto particolare in ragione delle vicende sociali e politiche che caratterizzarono quegli anni.