

## **Il voto di astensione dei parlamentari nella sentenza della Corte Costituzionale n. 78/1984**

di Valentina Tonti  
(21 marzo 2008)

### **La questione degli astenuti**

Il principio costituzionale di maggioranza è ripreso dai due regolamenti parlamentari in formulazioni diverse e ciò ha dato luogo alla tuttora irrisolta *querelle* sul computo degli astenuti.

L'art. 48 del regolamento della Camera, dopo aver ripetuto la formula costituzionale "maggioranza dei presenti", afferma che "sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario"; il che significa che gli astenuti non entrano nel calcolo della maggioranza. Per spiegare la portata di tale regola possiamo ricorrere all'esempio offerto da Manzella: se su 100 presenti 20 si astengono, la maggioranza richiesta sarà non la metà più uno cioè  $(100:2) + 1$ , ma  $(100-20) : 2 + 1$ ; cioè sarà 41 e non 51.

L'art. 107 del regolamento del Senato dice invece che ogni deliberazione è presa "a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione". Di per sé anche questa formula sembrerebbe non contare gli astenuti; ma la prassi è stata ferma nel ritenere che chi afferma di astenersi partecipa alla votazione e quindi va contato. Nell'esempio precedente, non sarà quindi possibile sottrarre i 20 astenuti dai 100 presenti; la maggioranza richiesta sarà 51 e non 41.

La questione è di non poco conto; infatti a Camere politicamente omogenee potrebbero corrispondere decisioni opposte: se nel nostro esempio si fosse trattato dell'investitura di un governo e questo avesse ottenuto 42 voti, ciò avrebbe significato fiducia alla Camera e sfiducia al Senato. Una cosa politicamente priva di senso che avrebbe già dovuto portare all'eliminazione di una delle due interpretazioni, anche se, come vedremo, entrambe costituzionalmente possibili.

### **La sentenza 78/84**

Con la sent. n. 78 del 1984 la Corte costituzionale si è occupata non solo del computo delle astensioni, ma anche dell'indipendenza delle Camere in relazione all'efficacia delle norme costituzionali sul procedimento legislativo.<sup>1</sup>

Oggetto di sindacato di legittimità costituzionale era la legge 22 ottobre 1971, n. 865, ritenuta illegittima dal giudice *a quo* perché in sede di approvazione finale del testo era stata approvata, alla Camera dei deputati, senza la maggioranza prescritta dalla Costituzione. A riguardo di ogni disegno di legge l'art. 72, primo comma, Cost. prevede l'approvazione "articolo per articolo e con votazione finale"; a riguardo delle deliberazioni di "ciascuna" Camera, l'art. 64, terzo comma, Cost. recita testualmente che esse "non sono valide" se non sono adottate "a maggioranza dei presenti", sempre che sia "presente la maggioranza dei loro componenti".

Il giudice *a quo* faceva invece notare che il disegno di legge alla Camera dei deputati fu approvato regolarmente articolo per articolo, ma nella votazione finale raccolse solo la maggioranza dei votanti, ma non anche quella dei presenti, e tuttavia ne venne proclamata l'approvazione. Ciò, in applicazione dell'art. 48, secondo comma, del regolamento di quella Camera, a norma del quale, come abbiamo già detto, gli astenuti non vengono computati.

<sup>1</sup> Tra i primi commenti che tale sentenza ha suscitato in dottrina v. Floridia, *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in Giur.Cost., 1984, I, e Raveria, *Le norme dei regolamenti parlamentari come oggetto e come parametro di nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Giur.cost., ivi.

Nella seduta del 26 maggio 1971, infatti, quando appunto ebbe luogo la votazione finale, "erano presenti 473 deputati, dei quali: 198 votarono a favore dell'approvazione del testo complessivo del disegno di legge; 191 contro e 154 si astennero", mentre il disegno di legge, a sensi dell'art. 64, terzo comma, Cost., "per essere approvato, avrebbe dovuto riportare 237 voti favorevoli (473: 2 + 1)". Vero è che successivamente, in seguito alle numerose modifiche apportate dal Senato al testo, la Camera dei deputati approvò regolarmente gli articoli emendati dall'altro ramo del Parlamento e riapprovò l'intero testo con nuova votazione finale, ma vero altresì che il disegno di legge non avrebbe potuto essere trasmesso al Senato.

D'altra parte l'Avvocatura richiamava la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959, in base alla quale non può non opinarsi che nell'ambito degli *interna corporis* sussista un "nucleo irriducibile" di disposizioni, quali quelle "regolamentari che disciplinano la fase della decisione parlamentare" che non può essere sottratta al Parlamento senza compromettere la sua stessa posizione nel sistema. E ciò anche nel senso che il sindacato di legittimità costituzionale sull'iter formativo della legge "non può non incontrare un confine nell'avvenuta approvazione da parte di ogni Camera - quale che sia stata l'attività esplicata per giungervi - del testo della legge inserito nell'atto promulgativo". Logico corollario di tali osservazioni veniva considerata l'inammissibilità della questione relativa al preteso contrasto della norma regolamentare della Camera dei deputati con l'art. 64, terzo comma, Cost. L'Avvocatura aggiungeva che la questione era comunque infondata nel merito sol che si consideri che il disposto dell'invocato parametro costituzionale di raffronto (art. 64, terzo comma, Cost.) si ispira allo stesso principio maggioritario che è a fondamento degli artt. 75 e 138 Cost., in base ai quali le proposte soggette a referendum popolare non sono approvate se non è raggiunta la maggioranza "dei voti validamente espressi" o "dei voti validi". In tale contesto normativo, non potendo sicuramente negarsi che l'astensione non è un "voto espresso", ben potrebbe interpretarsi l'art. 64, terzo comma, Cost. nel senso di attribuire alla parola "presenti" il significato di "presenti che abbiano validamente votato".

A questo punto si pronuncia la Corte, concentrandosi sul valore della locuzione "maggioranza dei presenti", dopo aver messo in luce i dati testuali ricavabili dagli articoli 64 e 72. A tal proposito, l'art. 64, primo comma, Cost., statuisce che "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento". Ed è "secondo le norme del suo regolamento" che ognuna delle due Camere esamina i disegni di legge (art. 72, primo comma, Cost.); è ancora il regolamento di ognuna delle due Camere che può persino stabilire "procedimenti abbreviati" (art. 72, secondo comma, Cost.); è sempre il regolamento di ognuna delle due Camere che "può altresì stabilire", tanto i "casi", quanto le "forme", in cui i disegni di legge possono addirittura essere approvati in commissione, anziché nel plenum (art. 72, terzo comma, Cost.). Da tali dati testuali risulterebbero, per la Corte, la spettanza di autonomia normativa ad entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e dimensione di tale autonomia. È riconosciuta, infatti, a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera. Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. Ma se l'autonomia normativa di ognuno dei due rami del Parlamento costituisce preclusione persino nei confronti del legislatore ordinario, si deve a maggior ragione ritenere che il regolamento di una Camera - e, quindi, l'interpretazione da questa data alla Costituzione - spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera, e viceversa. E allora, comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della

validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata pratica accade in Senato - il cui art. 107 comma 1, peraltro, recita che "ogni deliberazione è presa a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione" - ovvero escluderli, come dispone il regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'art. 64, terzo comma, Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa testé affermata. Dal constatato divario non discenderebbe, tuttavia, necessariamente che una delle due contrasti con la Costituzione. Infatti, dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenzierebbero solo formalmente - come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente - ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale. In definitiva, potrebbe anche dirsi che rientrano fra i modi di votazione. Se così è, ben può allora ognuna delle due assemblee, nella sua discrezionale valutazione, stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro, di manifestare la volontà di non partecipare alla votazione.

Gli argomenti svolti in ordine al significato della locuzione "maggioranza dei presenti", di cui all'art. 64, terzo comma, Cost. comportano la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 865 del 1971.

## La dottrina

Nell'analizzare la sentenza della Corte, possiamo partire prima di tutto dalle tradizionali posizioni relative al computo delle astensioni e dagli argomenti *pro* e *contra* la conformità alla Costituzione della norma regolamentare della Camera, ampiamente analizzati da Moretti <sup>2</sup>.

La questione fondamentale è se considerare come voto solo il suffragio che si depone pro o contro l'oggetto della deliberazione<sup>3</sup>, oppure votante è anche colui che manifesta – in forma espressa e con comportamenti significativi – una volontà né negativa né positiva.<sup>4</sup>

Sono vari gli argomenti addotti da chi sostiene la prima tesi, per la quale astensione significa indifferenza tra due alternative e quindi non-voto. In primo luogo, l'inclusione degli astenuti porterebbe all'elevazione del *quorum*, violando il principio della maggioranza semplice, consistente nel ritenere approvato l'oggetto sottoposto a votazione quando i voti favorevoli superino quelli contrari.<sup>5</sup> A tal proposito si può obiettare che la democraticità di una decisione non è indifferente al numero di coloro che effettivamente vi consentono, e che il principio democratico dell'art. 1 non può esaurirsi nel mero principio maggioritario, come dimostrato peraltro dalle varie maggioranze qualificate stabilite dalla stessa Costituzione. Dunque l'art. 64 c. 3 ha natura garantista, escludendo la possibilità che, a causa di un elevato numero di astensioni, bastino pochi voti per adottare una valida deliberazione.

In secondo luogo, si afferma che se gli astenuti non vengono inclusi tra i votanti si esalta la sfera di libertà dei parlamentari, offrendo loro un maggior numero di scelte possibili. Ma si

---

<sup>2</sup> Moretti, *Note sul voto di astensione dei parlamentari*, in il Foro Italiano, 1984, fasc. I, p.1191-1196).

<sup>3</sup> Tra gli altri De Gennaro, *Determinazione e computo della maggioranza nelle pubbliche assemblee con speciale riguardo ai consigli comunali e provinciali*, in Riv. Amm., 1947; Benedicenti, *L'astensione del voto nei collegi amministrativi*, in Rass. legislativa per i comuni, 1944; Resta, *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, Roma, 1932. Su ciò v. Rizzo, *Brevi notazioni sui sistemi e i modi di votazione degli organi collegiali amministrativi e delle assemblee parlamentari*, in L'amministrazione parlamentare, 1984.

<sup>4</sup> V.E. Orlando, *Consiglio comunale*, voce del Digesto it, Torino, 1895 -98; W. Jellinek, *Forme di votazione negativa*, in *Studi in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931.

<sup>5</sup> Traversa, *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale*, in *Giur.cost.*, 1977, I.

può obiettare che al Senato non vi è minore libertà: infatti i senatori possono decidere di astenersi restando in aula, dimostrando un atteggiamento più vicino a quello dei contrari (poiché l'astensione finisce col sommarsi ai voti contrari), oppure di assumere un atteggiamento di maggiore appoggio ai favorevoli dichiarando di astenersi ma facendo seguire a tale comportamento l'uscita dall'aula. Tuttavia bisogna considerare che le assenze mettono in pericolo il mantenimento del numero legale, cosa che non accade quando gli astenuti rimangono presenti senza però essere conteggiati. Tale equiparazione può essere messa in dubbio anche sottolineando come nella pratica politica spesso la mancata partecipazione alle sedute ha più forza del semplice voto contrario perché, erodendo il numero legale, si trasforma in ostruzionismo. Inoltre far assurgere l'assenza volontaria dall'assemblea a comportamento giuridicamente valido non è un'interpretazione conforme alla stessa idea di parlamento.

Sull'opposto versante vi sono coloro che affermano che la semplice presenza è indicativa della volontà di partecipare alla votazione; di conseguenza anche l'astensione è un voto, né favorevole né contrario. L'astenuto non è un rinunciatario, bensì egli con il suo voto manifesta una posizione intermedia. È a sostegno di tale tesi anche il dato letterale dell'art. 64 Cost. c. 3 ("Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti"). Infatti l'espressione "presenti" non è usata casualmente per ben due volte, in riferimento ora alla determinazione del numero legale ora alla determinazione della maggioranza deliberativa; tale ripetizione impone dunque un'identità di significato dei due termini. Di qui il dubbio sulla legittimità della prassi che oggi consente a un deputato astenuto di essere allo stesso tempo compreso nel *quorum* legale ed escluso da quello deliberativo.<sup>6</sup> A tale tesi si può obiettare ammettendo l'identità semantica del duplice termine "presenti", ma considerando come tali quelli che votano in modo valido; ma così si escluderebbero le schede bianche e le schede nulle, rendendo molto difficoltoso lo stesso raggiungimento del numero legale.

### **Le motivazioni della Corte**

Per quanto riguarda le motivazioni della Corte, esse sono state considerate da parte della dottrina<sup>7</sup> come riduttive e generiche. Appare ad esempio povero il passaggio che riconosce come "piuttosto ampio" il margine lasciato dalle norme costituzionali all'interpretazione. Bisogna considerare che nell'etimo e nel senso comune del vocabolo "presente" è indiscutibile il riferimento all'esserci in un determinato luogo in relazione ad avvenimenti ai quali si partecipa o assiste; per questo è illogico negare la presenza di chi prende parte alla votazione esprimendo un voto di astensione.

In secondo luogo, non può non suscitare perplessità il fatto che nei regolamenti delle due camere la questione sia regolata in termini opposti e ciò nonostante entrambe le discipline siano considerate egualmente conformi alla Costituzione.

La corte ha invece rifiutato l'aiuto offertole dall'Avvocatura, che aveva accostato in via di interpretazione sistematica l'art. 64 comma 3 agli artt. 75 comma 4 e 138 Cost. Tra l'altro anche Manzella<sup>8</sup> segue questa via affermando che alle spalle dell'art. 64 sulla deliberazione parlamentare va collocato l'art. 75 sulla deliberazione popolare a causa della diretta connessione organica tra popolo e parlamento; di conseguenza deve essere la stessa la regola che si segue nella determinazione del risultato. A tal proposito, l'art. 75

---

<sup>6</sup> Salvatore Curreri, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 78/1884 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 1989 fasc. 3, pp. 499-553

<sup>7</sup> Cfr. Moretti, cit.

<sup>8</sup> Cfr. Manzella, cit.

parla di “voti validamente espressi”; tale non è l’astensione, che è un non-voto. Dunque la formula dell’art. 64, che è incompleta, può essere integrata con il principio dell’art. 75; ne discende che le deliberazioni di ciascuna Camera e del parlamento non sono valide se non sono adottate a maggioranza dei presenti che abbiano validamente votato.

Curreri<sup>9</sup> però sottolinea sia la diversa terminologia adoperata dai due articoli sia la radicale difformità della materia in questione. Di conseguenza è impossibile accostare l’elettore che vota in modo non valido, che però non potrà astenersi se vorrà essere compreso nel novero dei votanti, ed il deputato che, pur astenendosi, sarà sempre considerato presente ai fini del numero legale. In questo caso è dunque condivisibile la scelta della Corte di non accostare tali articoli.

Sempre Manzella<sup>10</sup>, a favore della scelta della Camera adduce considerazioni logiche oltre a quelle derivanti da un’interpretazione sistematica: infatti chi si astiene non vuole influenzare le sorti di un “combattimento giocato da forze contrapposte”; ma le influenzerebbe se la sua astensione fosse computata in modo da rendere inoperante la regola della metà più uno dei contendenti.

### **L’indipendenza del Parlamento**

Giustifica in qualche modo la Corte Curreri<sup>11</sup>, per il quale la Corte decide di non diffondersi in argomentazioni specifiche circa l’interpretazione e la natura giuridica dell’art. 64, comma 3 Cost. in quanto preferisce muoversi sul piano più generale dell’indipendenza del Parlamento. Da diversi elementi risulta comunque che la Corte considera l’articolo come una norma di contenuto non diretto ed espresso circa le modalità del procedimento legislativo<sup>12</sup>, anche perché una soluzione diversa avrebbe precluso uno svolgimento ulteriore della tesi sull’autonomia normativa delle camere, che incontra un limite proprio nelle norme costituzionali riguardanti “direttamente ed espressamente” il procedimento legislativo. Quanto alla questione più specifica della posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, la sentenza non ha portato dunque lumi particolari; infatti essa non fa che ribadire che l’autonomia regolamentare delle Camere non si spinge al punto di consentire l’adozione di norme *contra Constitutionem*<sup>13</sup>.

Nella stessa ottica di rivalutazione dell’autonomia delle Camere è stata risolta la questione di illegittimità costituzionale della legge rispetto all’art. 72, comma 1, Cost., più diretto e preciso dell’art. 64. Esso infatti stabilisce che “ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale”; nella prassi invece accade spesso che la camera chiamata ad approvare un disegno di legge emendato dall’altra camera si limiti ad approvarne solo quelle norme così modificate. Molti hanno contestato la legittimità costituzionale di tale prassi; ma grazie alla posizione di autonomia e indipendenza di cui gode ciascuna camera, tale prassi è giustificata in ossequio a superiori esigenze di funzionalità valutate discrezionalmente da ciascun ramo del parlamento.

Del resto in materia di autonomia organizzativa degli organi costituzionali è preferibile mantenere una certa elasticità di orientamenti. Ad esempio Pizzorusso<sup>14</sup> mette in luce la necessità di “tener presente sia che non tutti gli adempimenti procedurali sono prescritti a

<sup>9</sup> Cfr. Curreri, cit.

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> Cfr. Curreri, cit.

<sup>12</sup> In favore della immediata ed espressa precettività dell’art. 64, comma 3, Cost., di sono pronunciati invece De Gennaro, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l’art. 64 della costituzione*, in Rass. Dir. pubbl, 1951; Furlani, *Numero legale*, in N.mo Dig. It., 1965; Faso, *Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale*, in Rass.dir. pubbl, 1965.

<sup>13</sup> Zagrebelsky, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in Le Regioni, 1984, fasc.4 pp. 765-780

<sup>14</sup> Pizzorusso, *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, V, 582 ss.

pena di nullità dell'atto da compiere, sia che le nullità verificatesi debbano normalmente considerarsi sanate ogni qual volta l'interesse a tutela del quale esse sono disposte sia stato altrimenti soddisfatto nel corso del procedimento. E le esigenze sostanziali delle norme regolamentari, cioè la tutela della democraticità dei procedimenti e la garanzia delle posizioni partecipative dei soggetti, secondo parte della dottrina sarebbero soddisfatte nel caso di specie<sup>15</sup>. Infatti i deputati sarebbero in ogni caso liberi di trasformare la loro astensione in voto negativo ostacolando l'approvazione della proposta o di uscire dall'aula influenzando sul numero legale.

In tale prospettiva può essere rivalutata la soluzione offerta dalla Corte; bisogna tra l'altro considerare che essa si riferisce a un ambito limitato, cioè il potere di regolare autonomamente il procedimento legislativo. Dall'altro lato, è anche vero che il rafforzamento dell'ambito costituzionalmente tutelato di ciascuna camera viene confermato dalla sent. 154/1985 sull'autodichia<sup>16</sup>. La teoria dell'insindacabilità degli "*interna corporis acta*" trae quindi da queste due pronunzie nuova linfa; si passa così da una concezione residuale a una concezione centrale dell'autonomia delle Camere, che legittima anche le diverse soluzioni adottate in materia di computo degli astenuti.

La sentenza non ha chiarito invece il problema della sindacabilità presso la giurisdizione costituzionale delle norme regolamentari, che sarà invece l'argomento centrale della sentenza n. 154/1985. Infatti la Corte si è pronunciata, di fatto, sulla conformità alla Costituzione della norma regolamentare, ma, di diritto, sulla procedura concretamente seguita rispetto alla regola costituzionale. In questo modo la Corte, riconoscendo la conformità alla Costituzione della procedura, ha salvato la legge e con essa ha anche riconosciuto la conformità alla Costituzione della norma regolamentare, senza peraltro pronunciarsi su tale norma direttamente e senza quindi dover prendere posizione sulla questione preliminare della sottoponibilità delle norme regolamentari al controllo della Corte costituzionale.<sup>17</sup>

### **Uno sguardo all'esperienza storica**

Tornando al computo degli astenuti, può essere utile nel giudicare le regole delle due Camere guardare alla concreta esperienza storica del nostro paese.

Manzella<sup>18</sup> ricorda che nella settimana che intercorse tra il 10 e il 16 giugno 1946, cioè tra la proclamazione dei risultati provvisori e definitivi del referendum costituzionale, i monarchici presentarono un ricorso proprio basato su questo motivo; la scelta per la Repubblica aveva la maggioranza dei voti espressi non quella dei votanti (considerando cioè quelli che avevano votato scheda bianca o nulla). La Corte di Cassazione, respingendo questo ricorso, suggerì quella che sarebbe stata la formula dell'art. 75. Ora, afferma Manzella, non si vede perché tale considerazione degli astenuti debba essere contraddetta in sede parlamentare.

Sul tale versante bisogna considerare che nel 1958 il secondo governo Fanfani e nel 1968 il secondo governo Leone ottennero la fiducia della Camera solo grazie alla regola in base alla quale gli astenuti non sono contati ai fini della maggioranza. Interessante è poi nel '76 il caso del terzo governo Andreotti, detto della "non sfiducia" perché ottiene su 605 presenti solo 152 voti favorevoli con ben 303 astensioni (tra cui quelle politicamente molto significative del PCI).

---

<sup>15</sup> Cfr. Zagrebelsky, cit.

<sup>16</sup> Cfr. Curreri, cit. Sulla sent. 154/1985 v. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in Giur. Cost. 1978, I

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> Cfr. Manzella, cit.

Nel frattempo al Senato, al fine di ottenere a risultati convergenti tra Camera e Senato, come abbiamo anticipato si era diffusa la prassi per cui i presenti che vogliono astenersi si fingono assenti. La trovata però entra in crisi proprio con il caso del terzo governo Andreotti, quando l'assenteismo minava il numero legale della seduta; così si decise che si sarebbe assentato solo quel numero di senatori compatibile con il numero legale.

Quanto detto dimostra che il lodevole attaccamento a una venerabile tradizione può costringere ad espedienti i quali non possono occultare la storica necessità che il parlamento italiano ha ripetutamente espresso del ricorso all'astensione in parlamento. Infatti è stato questo il segnale costituzionale cui si è ricorso per indicare la maturazione di posizioni politiche nuove e il venir meno di antiche convenzioni *ad excludendum*; insomma in Italia quello dell'astensione in parlamento è sempre un "silenzio cantatore" con un preciso ruolo nel processo di decisione parlamentare.

### **Uno sguardo all'attualità**

A questo punto è necessario richiamare il ruolo e l'importanza che il voto di astensione ha avuto nella XV legislatura a causa della risicata maggioranza di cui il governo disponeva al Senato e dell'alta frammentazione e litigiosità della coalizione.

Il tema dell'astensione è venuto in rilievo già nella votazione sulla fiducia al governo Prodi il 19 maggio 2006, quando il centrodestra chiede che in questo senso si esprimano i senatori a vita. Essi sono consapevoli che ciò equivarrebbe a un voto contrario e non ad un atteggiamento di neutralità, risultato che si sarebbe semmai potuto ottenere con l'uscita dall'aula; ma i senatori a vita decidono di essere presenti e di dare un voto positivo, pur coperti dagli indecorosi insulti dell'opposizione.<sup>19</sup>

Il 21 febbraio 2007 la maggioranza viene battuta al Senato sulla risoluzione per approvare la relazione di politica estera esposta dal ministro Massimo D'Alema. Su 319 presenti (maggioranza 160), i favorevoli sono 158, i contrari 136, gli astenuti 24. Decisive sono le astensioni dei senatori Franco Turigliatto e Fernando Rossi di Rifondazione e dei senatori a vita Giulio Andreotti e Sergio Pininfarina.

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4, recante proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali (ddl 1381), sarà approvato il 27 marzo 2007 con 180 voti favorevoli, 2 contrari e 132 astenuti. In questo caso l'"operazione astensione" della Cdl si rivela fallimentare.

Per quanto riguarda il senatore «dissidente» Fernando Rossi, egli userà di nuovo l'arma dell'astensione durante la discussione della finanziaria in tutti i voti sugli emendamenti, e solo dopo alcune correzioni di rotta assicurategli dal governo promette che al voto finale sulla manovra si esprimerà con un sì oppure uscirà dall'aula.

Il 4 ottobre 2007, oltre ad essere respinta la mozione D'Onofrio sul "Caso Visco" con un solo voto di scarto (157 a 156), viene bocciato anche l'ordine del giorno di Del Pennino per 156 sì, 154 no e 4 astenuti, tra i quali tre senatori di maggioranza (Willer Bordon, Roberto Manzione e Domenico Fisichella). Qui la scelta dell'astensione, anziché del voto negativo, pur concorrendo a respingere la mozione dell'opposizione e quindi a salvare il governo, manda ad esso un preciso segnale.

Un caso che mostra invece il diverso ruolo dell'astensione alla Camera è la decisione dell'opposizione, il 17 ottobre 2007, di astenersi sul testo di riforme costituzionali in discussione in Parlamento. Chiaro segnale di non volerne ostacolare il cammino alla Camera, pur non concorrendo alla sua adozione.

---

<sup>19</sup> Sul punto della partecipazione al voto dei senatori a vita, interessanti contributi di Carlo Fusaro, Roberta Biagi, Barbara Pezzini e Sergio Pomodoro sono pubblicati nel sito del Forum di Quaderni costituzionali, all'indirizzo web <http://www.forumcostituzionale.it/site/temi-di-attualita/temi-di-attualita/parlamento.html>

Infine, il 24 gennaio 2008 il Senato nega la fiducia al governo Prodi con 156 sì, 161 no e un astenuto. Tre senatori (Luigi Pallaro, Sergio Pininfarina e Giulio Andreotti) non partecipano alla votazione, dimostrando quindi di non voler concorrere alla caduta del governo.

Interessante il comportamento di voto dei tre liberal-democratici chiamati a votare la fiducia: il *leader* Lamberto Dini ha votato no, il collega di partito Natale D'Amico ha votato sì, e il terzo rappresentante, Giuseppe Scalera, si è astenuto. In una delle più piccole componenti politiche del Senato tutta la gamma delle possibilità di voto con i loro diversi significati e risultati.

### **Le proposte di modifica**

Non sono mancati i tentativi di uniformare la disciplina del Senato a quella della Camera, sia in sede regolamentare che di revisione costituzionale. Nella V e nella VI legislatura due proposte di legge costituzionale a firma di tutti i presidenti di gruppo della Camera furono approvate in prima lettura ma si insabbiarono al Senato.

Anche il testo adottato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII legislatura, che come sappiamo non ebbe seguito, prevedeva che “le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti al voto”.

Nella XV legislatura merita di essere menzionata la proposta di modifica dell'art. 107 del regolamento avanzata dal senatore Francesco Cossiga il 2 marzo 2007 e annunciata nella seduta n. 119 del 6 marzo 2007 (Documento II n.11.)<sup>20</sup>. La disciplina proposta prevede che sia considerato votante, ai fini del calcolo della maggioranza, soltanto chi esprime un sì o un no, non tenendo conto delle astensioni; in questo modo si renderebbe omogeneo il computo del quorum deliberativo nei due rami del Parlamento.

In particolare si prevede la sostituzione del comma 1 dell'articolo 107 da parte del seguente: “1. Ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione, salvo i casi per i quali sia richiesta una diversa maggioranza. In caso di parità di voti, la proposta si intende non approvata.”. Il comma 1 *bis* afferma poi: “Sono tre le forme di espressione nelle votazioni: sì, no e astenuto. Le astensioni ancorché espresse con il sistema elettronico o espressamente a voce non si calcolano ai fini del computo della maggioranza. La maggioranza è ottenuta quando i sì superano i no.”.

Inoltre si disciplina espressamente la partecipazione del Presidente alle votazioni. Questi può, ove lo ritenga, prendere parte al voto; tuttavia, in caso contrario, non dovrà computarsi al fine della determinazione del numero legale. Chiaro il valore politico e contingente di questa previsione in un Senato in cui maggioranza e opposizione si distanziavano di 2 soli voti.

A questa iniziativa è seguita quella del sen. Ripamonti il 5 aprile 2007, annunciata nella seduta n. 138 dell'11 aprile 2007 (Documento II n. 12.)<sup>21</sup>. Il senatore Ripamonti afferma che la prassi del computo degli astenuti ai fini del calcolo della maggioranza non appare compatibile con l'attuale quadro materiale della rappresentanza, tendenzialmente bipolare e molto frammentato; è necessario quindi adeguare le regole per garantire la funzionalità delle Assemblee parlamentari. Il senatore fa riferimento al rischio che un governo che abbia ottenuto la maggioranza nel paese cada al Senato proprio a causa del computo degli astenuti; di qui la concretezza del problema e l'urgenza di una modifica. Il senatore sottolinea il fatto che il regolamento contempla come giuridicamente possibili il voto favorevole, il voto contrario e l'astensione; essa dunque non può essere equivalente nei

<sup>20</sup> <http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/docnonleg/13920.htm>

<sup>21</sup> <http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/docnonleg/14135.htm>



fatti a un voto contrario, ma deve essere considerato espressione di un disaccordo rispetto alla maggioranza o come un segnale politico al governo: quando invece si vuole esprimere un voto contrario si esprime un voto contrario e non un'astensione equivalente. Restano poi fuori dal novero delle ipotesi previste dai regolamenti altri comportamenti, pur politicamente significativi, quali il rifiuto di partecipare al voto o l'allontanamento dall'Aula, quali meri fatti privi di rilevanza giuridica.

Dunque egli propone di inserire all'art. 107 un comma 1 *bis* ("Ai fini del comma 1 si considerano partecipanti al voto i senatori che esprimono voto favorevole o contrario") e un comma 1 *ter* ("I segretari tengono nota dei votanti e di coloro che abbiano dichiarato di astenersi, al fine della verifica del numero legale di cui all'art. 108"). All'art. 108 è inserito un comma 3 *bis*, in base al quale "i senatori presenti, i quali, prima che si dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi, sono computati ai fini del numero legale".

Tuttavia neppure queste proposte hanno avuto seguito, neppure in una legislatura in cui le astensioni si sono rivelate una formidabile arma in mano alle opposizioni interne. Segno di come l'attaccamento alla tradizione e alla propria autonomia possa avere un peso maggiore dell'esigenza di governabilità e funzionalità interna.

## Bibliografia

Benedicenti, *L'astensione del voto nei collegi amministrativi*, in *Rass. legislativa per i comuni*, 1944

Curreri Salvatore, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 78/1884 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 1989, fasc. 3, pp. 499-553

De Gennaro, *Determinazione e computo della maggioranza nelle pubbliche assemblee con speciale riguardo ai consigli comunali e provinciali*, in *Riv. Amm.*, 1947

De Gennaro, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della costituzione*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1951

Faso, *Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale*, in *Rass.dir. pubbl.*, 1965

Florida, *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giur.Cost.*, 1984, I,

Furlani, *Numero legale*, in *N.mo Dig. It.*, 1965

Jellinek, W., *Forme di votazione negativa*, in *Studi in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931.

Manzella, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 282-286

Moretti, R., *Note sul voto di astensione dei parlamentari*, in *il Foro Italiano*, 1984, fasc. I, p.1191-1196

Orlando, V.E., *Consiglio comunale*, voce del *Digesto it.*, Torino, 1895 -98

Panunzio, S. *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giusitizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.* 1978, I

Pizzorusso, A., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, V, 582 ss.

Raveraioa, *Le norme dei regolamenti parlamentari come oggetto e come parametro di nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur.cost.*, ivi.

Resta, *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, Roma, 1932

Rizzo, *Brevi notazioni sui sistemi e i modi di votazione degli organi collegiali amministrativi e delle assemblee parlamentari*, in *L'amministrazione parlamentare*, 1984

Traversa Silvio, *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale*, in *Giur.costit.*, 1977, I.

Zagrebelsky G., *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 1984, fasc.4 pp. 765-780

## **Sitografia**

Per la parte sull'attualità:

<http://www.senato.it/notizie/8766/131996/139721/140869/notiziearchivio.htm>

Per le proposte di modificazione del Regolamento:

<http://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/15/1/609/0/index.html>

<http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/docnonleg/13920.htm>

<http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/docnonleg/14135.htm>

Sulla partecipazione al voto dei senatori a vita:

<http://www.forumcostituzionale.it/site/temi-di-attualita/temi-di-attualita/parlamento.html>