

**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 557-A**RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE**  
(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI  
- DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE LUCIFREDI)

SULLA

**PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PICCOLI, NATTA, BALLARDINI, ROBERTI, REGGIANI,  
GIOMO, BUCALOSSI, ANDERLINI, RIZ, ROGNONI, MA-  
LAGUGINI, CODACCI-PISANELLI***Presentata il 26 luglio 1972***Emendamento al terzo comma dell'articolo 64  
della Costituzione***Presentata alla Presidenza l'8 novembre 1972*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, la questione del calcolo degli astenuti ai fini della determinazione della maggioranza necessaria per l'approvazione di una deliberazione del Parlamento è controversa non soltanto in dottrina, ma anche nella prassi parlamentare, tanto che alla Camera dei deputati gli astenuti sono esclusi mentre al Senato sono computati.

Nel vecchio regolamento della Camera non esisteva una norma specifica: coloro che sostenevano che gli astenuti si compu-

tano, si richiamavano all'articolo 4, secondo comma, concernente il computo delle schede bianche nella elezione del Presidente dell'Assemblea. Coloro i quali, invece, sostenevano la tesi dell'esclusione, si riferivano all'articolo 100, comma primo, che attribuiva una particolare posizione agli astenuti, distinguendola da quella dei votanti. Comunque, la prassi instauratasi portava all'esclusione degli astenuti dal computo della maggioranza. Tale prassi è stata recepita dall'articolo 48 del nuovo regolamento.

L'articolo 84 del vecchio regolamento del Senato, invece, precisava che la maggioranza era determinata sulla base dei partecipanti alla votazione. Per conseguenza, gli astenuti, i quali non volevano incidere sul *quorum*, dovevano uscire dall'aula. L'articolo 107 del regolamento vigente ripete la formulazione dell'articolo 84 del vecchio regolamento per cui, al Senato, gli astenuti devono essere computati ai fini della determinazione del *quorum* necessaria per l'approvazione di una deliberazione.

Questo contrasto, nonostante sia di vecchia data, non può essere considerato politicamente irrilevante. A nessuno sfugge che la questione del computo degli astenuti può avere un'influenza determinante e sarebbe facile elencare i casi di votazioni controverse alla Camera dei deputati, le quali avrebbero dato risultati diversi da quelli ufficiali se gli astenuti fossero stati computati.

È opportuno, anche ad evitare il periodico riprodursi di contestazioni e la prospettazione di dubbi, che i motivi di contrasto abbiano ad essere eliminati, e, poiché molteplici considerazioni rendono disagevole raggiungere il risultato influendo sulla prassi, è opportuno procedere decisamente sulla via, più lunga, ma più sicura, della revisione costituzionale.

All'Assemblea Costituente molto esattamente era stata avvertita la necessità di stabilire già nella Costituzione alcuni principi in materia di *quorum*, sia ai fini della validità delle sedute, sia ai fini della determinazione della maggioranza occorrente per l'approvazione delle deliberazioni parlamentari. Pertanto, la seconda sottocommissione nella seduta del 20 dicembre approvò il seguente articolo: « Le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non sia presente la maggioranza assoluta dei suoi membri e se non siano approvate dalla maggioranza dei voti salvo i casi nei quali la Costituzione non prescriva una maggioranza speciale ». Sembra chiaro, in questo testo, che la parola « voto » debba essere interpretata nel senso di una manifestazione positiva o negativa di volontà, e che non possa identificarsi col proposito di non manifestare alcuna volontà in relazione ad una qualsiasi deliberazione.

Senonché, la discussione nell'Assemblea plenaria si svolse su una formulazione modificata dal Comitato di redazione della Commissione dei « 75 », per cui alla parola « voto » fu sostituita la parola « presenti ». E l'articolo venne approvato nel testo così modifi-

cato. Nella discussione svoltasi il 10 ottobre 1947 non si rinviene alcuna spiegazione di questa sostituzione. Il Presidente Ruini, che intervenne nel dibattito, ebbe a dire: « ...che cosa ha voluto fare la Commissione nel terzo comma dell'articolo 61. Ha seguito questi criteri: che bisogna rinviare per quello che è possibile al regolamento delle Camere per alleggerire il più possibile il testo della Costituzione, ma che è opportuno stabilire in questa alcuni principi essenziali che sanciscono garanzie costituzionali e danno la sicurezza del funzionamento dell'Assemblea. E allora che cosa ha stabilito? Due principi: che le sedute non sono valide se non è presente la maggioranza dei deputati e che le deliberazioni non sono valide se non sono approvate dalla maggioranza dei presenti. Ecco due principi lineari che si concretano e per una certa estetica stanno bene insieme ». Nessun riferimento alla sostituzione della parola « presenti » a quella di « voto » esistente nel progetto approvato dalla seconda sottocommissione, per cui si deve ritenere che si intese attribuire alla parola « presenti » non la sua accezione normale di presenza in aula o a qualsiasi atto deliberativo del Parlamento, ma l'accezione di presenza alla votazione mediante la espressione di una volontà positiva o negativa, cioè il significato d'una partecipazione « consapevole » alla formazione della volontà del Parlamento.

D'altra parte, lo stesso Presidente Ruini, come tutti gli altri oratori che intervennero nel dibattito, insistette sulla necessità che questa materia fosse disciplinata nei regolamenti parlamentari. La prassi instauratasi in questo ramo del Parlamento rispecchia il significato che si volle dare alla presenza ad una votazione, intendendola come espressione di volontà negativa o positiva.

Tale prassi venne seguita per alcuni anni senza contrasto di sorta alla Camera, mentre in senso contrario si svolgevano le cose al Senato della Repubblica. La questione venne per la prima volta sollevata in Parlamento nella III legislatura, su eccezione dell'onorevole Roberti alla seduta del 19 luglio 1958. Il Presidente Leone, intervenendo nel dibattito, ebbe allora a dire tra l'altro: « Sta di fatto che la Camera ha applicato costantemente, fin dalla I legislatura del regno piemontese la prassi del " non computo " e che neppure la Costituente volle tale prassi mutare, poiché continuò ad osservarla anche dopo la promulgazione della Carta costituzionale. Ricordo, ad esempio, le votazioni della seduta del 31 gennaio 1948, cioè dopo la

promulgazione e la pubblicazione della Carta costituzionale, in cui l'Assemblea costituente procedette a quattro votazioni seguendo la vecchia prassi... Si tratta soltanto di una prassi integrativa (prima della Costituzione) e quindi interpretativa di una norma della Costituzione stessa: prassi costantemente applicata... ».

La stessa questione venne successivamente sollevata, sempre su eccezione dell'onorevole Roberti, nella seduta del 6 dicembre 1958 (fiducia al secondo Ministero Fanfani), nella seduta del 10 marzo 1962 (investitura quarto Ministero Fanfani), e da ultimo nella seduta dell'11 luglio 1968 (investitura secondo Ministero Leone). In tutti questi casi è stata adottata la prassi interpretativa dell'articolo 64 della Costituzione, per cui gli astenuti non sono stati computati ai fini della determinazione della maggioranza delle relative deliberazioni.

Nell'altro ramo del Parlamento, non tanto per effetto della dizione letterale dell'articolo 64, quanto in conseguenza dell'applicazione fattane con la formulazione dell'articolo 84 del Regolamento adottato nel 1948, ebbe a formarsi una prassi interpretativa diversa, per cui gli astenuti sono stati sempre calcolati sul computo della maggioranza. La diversa interpretazione dell'articolo 64 della Costituzione deve pertanto essere riportata, più che ad un contrasto delle due Assemblee su una questione d'ermeneutica giuridica, concernente il significato della parola « presenti », ad una di-

versa prassi regolamentare che affonda le sue radici nel tempo, sino dall'epoca dello Statuto albertino.

I colleghi proponenti della proposta di legge affermano che essi intendono, con la loro formulazione del terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione, agevolare l'instaurarsi di una prassi applicativa uniforme ai due rami del Parlamento, della norma anzidetta eliminando le differenze procedurali ed interpretative fin qui verificatesi.

Il metodo adottato, su conforme avviso delle Giunte del Regolamento dei due rami del Parlamento, sembra al vostro relatore corretto.

La specificazione della norma costituzionale, che viene proposta, toglie ogni dubbio possibile ed esclude del tutto la duplicità di interpretazioni, che si è in passato verificata.

La proposta di legge, per questo suo fondamento e per la sua rispondenza ad esigenze di chiarezza e di semplificazione, porta le firme dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari. Essa era stata già proposta nella passata legislatura (Atto Camera n. 3032), e passò in Aula, relatore l'onorevole Di Primio, il 18 novembre successivo, ove fu approvata quasi all'unanimità. L'intervenuto scioglimento anticipato delle Camere ha però interrotto l'iter della legge, che viene ora nuovamente all'esame.

Confido che anche ora la proposta trovi il più largo consenso dei colleghi.

LUCIFREDI, *Relatore*

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

### ARTICOLO UNICO.

Al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione, dopo le parole: « a maggioranza dei presenti » sono inserite le parole « che partecipano alla votazione esprimendo voto favorevole o contrario ».

## TESTO DELLA COMMISSIONE

### ARTICOLO UNICO.

*Identico.*