

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II  
n. 45

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

*(Articoli 46 e 48-bis: disciplina del numero legale e partecipazione dei deputati ai lavori della Camera)*

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SELVA, ANEDDA, ARMAROLI, PISANU, PAGLIARINI, DEODATO, LEMBO, ALBORGHETTI, ALOI, ANGHINONI, ARMANI, BALLAMAN, BALOCCHI, BENEDETTI VALENTINI, BERRUTI, BONO, BUONTEMPO, BUTTI, CAPARINI, NUCCIO CARRARA, CÈ, CHINCARINI, CICU, CITO, COLA, COLLETTI, PAOLO COLOMBO, COLOSIMO, COLUCCI, CONTENTO, CONTI, COPERCINI, COSTA, CUCCU, CUSCUNÀ, DALLA ROSA, DIVELLA, GUIDO DUSSIN, LUCIANO DUSSIN, FAUSTINELLI, FONTANINI, FORMENTI, FRATTA PASINI, FRATTINI, FRAU, GALLI, GARRA, GASPARRI, GAZZARA, GAZZILLI, GIANNATTASIO, GIANCARLO GIORGETTI, GISSI, GIULIANO, GUIDI, LANDI DI CHIAVENNA, LAVAGNINI, LO PRESTI, LOSURDO, MANCUSO, MANZONI, MARINO, MAROTTA, MARRAS, MARTINI, MARZANO, MASSIDDA, MATRANGA, MAZZOCCHI, MICHELINI, MISURACA, MITOLO, MOLGORA, MORSELLI, MUSSOLINI, NAN, NERI, CARLO PACE, PAGLIUZZI, PALUMBO, PAMPO, PAOLONE, PECORELLA, ANTONIO PEPE, PIROVANO, PITTINO, PIVA, POLIZZI, PORCU, POSSA, PRESTIGIACOMO, PROIETTI, RIVELLI, SANTANDREA, SANTORI, SAPONARA, SESTINI, SIMEONE, SOSPIRI, STUCCHI, TABORELLI, TARDITI, TERZI, TRINGALI, VASCON, VIALE, VITALI, ZACCHEO, ZACCHERA**

*Presentata alla Presidenza della Camera il 7 giugno 2000*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I criteri per la verifica della presenza dei deputati ai fini del computo del numero legale nelle votazioni sono stati più volte oggetto di contestazioni, che appare opportuno dirimere attraverso un'appropriata riformulazione delle norme regolamentari al proposito ri-

levanti, anche per rimuovere uno stratificato complesso d'interpretazioni il cui contenuto non è parso sempre rispettoso della lettera e dello spirito del Regolamento.

L'articolo 46, comma 3, del Regolamento dispone che siano computati ai fini del numero legale « i deputati presenti, i

quali, prima che si dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi ». La norma stabilisce pertanto due condizioni affinché gli astenuti possano computarsi ai fini del numero legale: l'una è che, prima dell'inizio della votazione, essi abbiano manifestato la propria volontà, in forme giuridicamente rilevanti, dichiarando di astenersi; l'altra è che essi siano « presenti », cioè che si trovino fisicamente in Aula al momento del voto: ben curiosa sarebbe invero un'interpretazione che riferisse la « presenza » al momento della dichiarazione di astensione: come potrebbe infatti pensarsi, nelle forme di oralità che connotano la discussione parlamentare, a dichiarazione resa da un assente? In mancanza dell'una o dell'altra condizione, la lettera del Regolamento non autorizza a considerare realizzato l'effetto previsto dalla norma.

A fronte di ciò, la prassi si è sviluppata in due diverse direzioni.

Da un lato, si è ritenuto di poter prescindere dalla seconda condizione — la presenza al momento del voto — sulla base dell'asserita unità della fase di votazione, la quale sarebbe costituita dal complesso delle operazioni di voto e delle dichiarazioni di voto che possono precederle ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, assumendo pertanto che il requisito della presenza si realizzi *ipso facto* nel momento in cui il deputato, prima della votazione, rende la dichiarazione stessa. Su questa linea, si è ulteriormente estesa in via interpretativa l'applicazione della norma, computando come presenti non solo i deputati che abbiano dichiarato di astenersi dal voto, ma tutti gl'intervenuti per dichiarazione di voto, indipendentemente dal contenuto della loro dichiarazione, con il risultato di computare sostanzialmente come astenuti anche coloro che — pur senza darvi attuazione con un comportamento conseguente, per esser risultati assenti al momento della votazione — avessero affermato l'intendimento di esprimere voto favorevole o contrario.

In diversa direzione, si è affermato che la Presidenza può computare ai fini del numero legale i deputati presenti in Aula

al momento della votazione, ancorché essi non abbiano compiuto alcun atto volto a esprimere la loro volontà di prendere parte ad essa ovvero di astenersene. Sul dato giuridico consistente in atti intesi a far constare la consapevole espressione della volontà di partecipare al voto — ovvero di astenersene con le conseguenze previste dal Regolamento — si è data così prevalenza al mero fatto materiale risultante dalla presenza fisica, la cui disgiunzione dall'elemento psicologico potrebbe dar luogo a conseguenze paradossali. *Quid iuris*, ad esempio, nel caso di un deputato addormentatosi in Aula? Alla stregua dell'interpretazione adottata, questi dovrà forse considerarsi presente ai fini del numero legale?

Come si vede, la prassi — in presenza di una ben diversa formulazione regolamentare — ha reintrodotta il computo dei presenti nella forma disciplinata dal Regolamento della Camera anteriormente al 1971. L'articolo 100, primo comma, prevedeva infatti che, nelle votazioni per la cui validità fosse necessaria la verifica del numero legale, si tenesse nota di coloro che si fossero astenuti dal voto; il secondo comma disponeva inoltre: « I deputati presenti alla seduta, i quali non partecipino ad una votazione, saranno computati come astenuti agli effetti del numero legale ». Tuttavia, tale potere, quantunque eccezionalmente esercitato dalla Presidenza anche in passato, dopo la riforma regolamentare del 1971, non discende da alcuna vigente disposizione regolamentare, il contenuto del richiamato articolo 100 non essendo stato riprodotto nel nuovo Regolamento della Camera. E invero, non al Regolamento la Presidenza ha ricondotto la prassi così instaurata, sibbene alla diretta applicazione dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione. Tale norma — giova ricordarlo — prevede tuttavia soltanto che « le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti », nulla per il resto determinando circa la nozione di « presente », la cui specificazione deve dunque intendersi certamente rimessa al potere interpretativo di ciascuna Assemblea

(come dichiarato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 78 del 1984), ma non in forme generiche, bensì attraverso l'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta dallo stesso articolo 64 della Costituzione il quale, al primo comma, dispone che « ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ».

Per precisare il tenore delle norme e ristabilire l'osservanza di corretti canoni interpretativi, si propone quindi di modificare il comma 3 dell'articolo 46. La formulazione qui suggerita prevede che, nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, sono considerati presenti e computati ai fini del numero legale i deputati che esprimono voto favorevole o contrario nonché i deputati che, prima dell'inizio della votazione o nel corso di essa, abbiano dichiarato di astenersi dal voto. Il testo proposto non si limita a statuire che colui il quale si astiene dal voto è considerato presente, ma enuncia espressamente e tassativamente le forme di espressione giuridica della volontà che possono prendersi in considerazione per determinare il numero dei presenti alla votazione. Si è tenuto conto, a questo fine, anche di quanto è disposto dall'articolo 48, commi 2 e 3, del Regolamento, secondo cui la maggioranza è computata sulla somma dei voti favorevoli e contrari, mentre si tiene conto degli astenuti (evidentemente sul presupposto del loro concorso alla formazione del numero legale). Questa norma esaurisce incontrovertibilmente l'indicazione degli atteggiamenti, riferiti alla partecipazione alla votazione, che il Regolamento contempla come giuridicamente possibili: il voto favorevole, il voto contrario e l'astensione, configurata quale dichiarazione (alla quale pur sono annessi effetti sul piano della determinazione del numero dei presenti) della volontà di non partecipare al voto. Non possono che rimanere al di fuori del novero delle ipotesi, quali meri fatti privi di giuridica rilevanza, altri comportamenti pur politicamente significativi come il rifiuto di partecipare al voto o l'allontanamento dall'Aula.

La proposta formulazione normativa, proprio in quanto esaurisce le possibili ipotesi di presenza giuridicamente rilevante per la validità delle deliberazioni, definisce in termini tassativi la nozione di « presente » che — come si è visto — non risulta determinata nella norma costituzionale. Rimane esclusa con ciò la possibilità di ricorrere alla constatazione della presenza materiale per avvalorare la sussistenza del numero legale nei casi in cui i deputati fisicamente presenti in Aula non abbiano fatto constare, attraverso la manifestazione della loro volontà in forme giuridicamente rilevanti, la propria partecipazione alla votazione (con l'espressione di un voto favorevole o contrario) ovvero almeno al procedimento di votazione (con la dichiarazione di astensione dal voto).

Resta ovviamente salva la possibilità di ulteriori integrazioni della disciplina del numero legale, non riferite alla presenza giuridicamente accertata ma al verificarsi di particolari presupposti di fatto (come l'assenza per missione su incarico della Camera) ovvero alla partecipazione, in forma qualificata, alla determinazione delle modalità del procedimento di votazione (come la sottoscrizione di una richiesta di votazione qualificata). È tuttavia di palmare evidenza che integrazioni di tal genere non potranno dedursi in via d'interpretazione, ma dovranno risultare da espresse norme regolamentari, come quelle che prevedono il computo dei deputati in missione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 46, ovvero dei firmatari di una richiesta di votazione qualificata, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo e salva comunque la possibilità — ove ne sia constatata l'assenza prima dell'indizione della votazione — di non dar séguito alla richiesta a norma dell'articolo 52, comma 3.

La nuova formulazione qui proposta non contempla il requisito — non sempre agevolmente verificabile — della presenza fisica di chi abbia dichiarato l'astensione, al momento in cui effettivamente si svolge la votazione. Aderendo alla prassi consolidata da tempo immemorabile, consente altresì che la dichiarazione di astensione dal voto venga espressa sia in un momento

antecedente l'inizio della votazione (ossia nel corso delle dichiarazioni di voto), sia durante la votazione, effettuata per appello ovvero mediante procedimento elettronico (quindi, rispettivamente, con dichiarazione pronunciata al momento in cui il deputato è chiamato a votare, ovvero con l'equivalente uso del pulsante indicante astensione, appositamente previsto nel meccanismo elettronico di votazione). In forza delle considerazioni sopra esposte, rimane invece esclusa la possibilità di computare ai fini del numero legale chi abbia pronunciato una dichiarazione diversa da quella di astensione (così nella forma della dichiarazione di voto, come con la proposizione di una questione incidentale nel corso della votazione).

Si è ritenuto altresì opportuno, con l'occasione, realizzare due ulteriori interventi.

Il primo riguarda il comma 1 dello stesso articolo 46, nel quale si propone di specificare quanto già oggi è riconosciuto in via di prassi, e cioè che il numero legale della maggioranza dei componenti — che l'attuale norma prevede espressamente solo per la validità delle votazioni svolte dalle Commissioni in sede legislativa — è richiesto presso le Commissioni in sede redigente e ogniqualvolta esse deliberino su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea (ossia, in particolare, per la votazione di risoluzioni ai sensi dell'articolo 117 del Regolamento e per i pareri su

atti del Governo, comprese le proposte di nomina di cui all'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14).

Il secondo concerne l'articolo 48-bis, che si propone di modificare, stabilendo direttamente il criterio per la verifica della partecipazione dei deputati ai lavori parlamentari, la cui determinazione è attualmente rimessa all'Ufficio di Presidenza. La forma scelta — in analogia con la prassi osservata presso il Senato — è quella dell'apposizione della firma da parte del deputato in speciali registri — da tenersi nelle Aule dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni — alla presenza del funzionario responsabile, così da assicurare l'accertamento dell'identità del firmatario. All'Ufficio di Presidenza rimane attribuita la competenza a determinare le modalità d'attuazione della verifica (se, ad esempio, sia sufficiente l'apposizione della firma in una sola sede, ovvero se sia richiesta la partecipazione — ove abbiano luogo nello stesso giorno — sia ai lavori dell'Assemblea, sia a quelli delle Commissioni; se la partecipazione ai lavori debba essere accertata una sola volta nella giornata oppure distintamente per i lavori antimeridiani e pomeridiani; quali soggetti, in ragione del loro ufficio ovvero per circostanze particolari, siano esenti da tale rilevazione) e a disciplinare le ritenute da effettuarsi sulla diaria a carico dei deputati risultati assenti, nonché le ipotesi giustificative eventualmente ammesse.

## TESTO DEL REGOLAMENTO

## ART. 46.

1. Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti. Per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa è sufficiente la presenza di un quarto dei loro componenti.

3. Nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, i deputati presenti, i quali, prima che si dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi, sono computati ai fini del numero legale.

## ART. 48-bis.

1. È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera.

2. L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni.

3. L'Ufficio di Presidenza determina, con la deliberazione di cui al comma 2, le ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. L'Ufficio di Presidenza determina altresì le cause ammesse di assenza per le quali non si dà luogo a trattenuta.

## MODIFICA PROPOSTA

## ART. 46.

*Il comma 1 dell'articolo 46 è sostituito dal seguente:*

1. Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni **nelle sedi** legislativa e **redigente e ogniquale** esse **deliberino su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea** non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti. Per le deliberazioni delle Commissioni è sufficiente, **nelle altre sedi**, la presenza di un quarto dei loro componenti.

*Il comma 3 dell'articolo 46 è sostituito dal seguente:*

3. Nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, **sono considerati presenti e computati ai fini del numero legale i deputati che esprimono voto favorevole o contrario nonché i deputati che, prima dell'inizio della votazione o nel corso di essa, abbiano dichiarato di astenersi dal voto.**

## ART. 48-bis.

*L'articolo 48-bis è sostituito dal seguente:*

1. *Identico.*

2. **La presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni è certificata mediante la firma che ciascuno di essi appone in speciali registri alla presenza di un funzionario della Camera.**

3. L'Ufficio di Presidenza **stabilisce con propria deliberazione le forme per l'attuazione del comma 2. Esso determina altresì** le ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni, **nonché** le cause di assenza per le quali non si **fa** luogo a **ritenuta**.