

Rivista  
trimestrale  
ISLE

# Rassegna Parlamentare

*Estratto*

# 1

**2016**  
**Gennaio/Marzo**  
**Anno LVIII**



**Jovene editore**

## DDL UNIONI CIVILI E CRITICITÀ PROCEDURALI: 69 COMMI DA RACCONTARE

di LUIGI CIAURRO

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. - 2. La mancata conclusione della sede referente. - 3. L'adozione del testo base in Assemblea. - 4. La votazione a scrutinio palese della proposta di non passaggio all'esame degli articoli. - 5. L'emendamento premissivo *omnibus*. - 6. Il maxi-emendamento interamente sostitutivo. - 7. La posizione della questione di fiducia. - 8. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premessa metodologica*

Probabilmente non *par hazard* ma *pour cause* le note e controverse oscillazioni contenutistiche e le lamentate incertezze politiche, che hanno contraddistinto il lungo *iter* presso il Senato della Repubblica dei testi sulle unioni civili *et similia*, si sono riverberate sulle procedure parlamentari seguite, poste «sotto stress» in misura rilevante, pur in assenza di veri e propri dirompenti atteggiamenti ostruzionistici da parte delle opposizioni, che pure hanno cercato in vari modi di rallentare l'approvazione di un progetto di legge in materia.

In particolare, ancora una volta - come già avvenuto nella XVII legislatura durante l'esame di fondamentali disegni di legge, come quello per l'elezione della Camera dei deputati o l'altro recante la riforma costituzionale - si è fatto ricorso ad una serie di plurime e concentrate *forzature* (secondo alcuni anche di macroscopiche *irregolarità*) procedurali, le quali non possono non far interrogare la «ristretta comunità» che si occupa di diritto parlamentare sul suo sempre più flebile connotarsi quale vera e propria scienza giuridica fino ad assumere le parvenze di una sorta di «occasionalismo regolamentativo», finalizzato meramente al raggiungimento del risultato procedurale del momento. Spesso, troppo spesso, appare regressivo, se non fuorviante, continuare a far riferimento in questa branca del diritto ai paradigmi

classici degli istituti e delle procedure giuridiche ed ai canoni tipizzati dell'esegesi normativa.

Semmai la conseguenza è quasi paradossale: il diritto parlamentare nel senso classico del termine – pur con i conosciuti e tradizionali limiti legati al contesto politico di riferimento – sembra sopravvivere solo nelle pagine «scolorite» della croni-storia parlamentare dei giorni d'oggi, vale a dire durante l'esame di progetti di legge secondari e sostanzialmente condivisi, mentre per le grandi questioni *de iure condendo* o quando emergono laceranti contrasti fra le forze politiche – cioè proprio in quelle fattispecie che più necessiterebbero di essere disciplinate con modalità certe e preventivamente conoscibili – le regole parlamentari del gioco diventano frequentemente e disinvoltamente del tutto ondivaghe.

Il descritto frangente di riferimento impone viepiù al «buon cultore» del diritto parlamentare di non farsi affatto coinvolgere dal *pathos* dei clamori politici del momento proprio a garanzia della scientificità dei suoi approfondimenti, il cui presupposto risiede nell'impegno metodologico a ricostruire gli istituti e le procedure sulla base di una stretta osservanza del principio di verità giuridica (formalisticamente intesa), a prescindere quindi dai suoi convincimenti politici e culturali o dalle proprie convenienze personali.

Alla stregua di queste considerazioni preliminari (non solo di metodo) si ritiene doveroso affrontare con animo «laico» un commento sugli episodi più eclatanti che hanno contrassegnato l'esame presso il Senato della Repubblica dei progetti di legge sulle unioni civili, avendo sempre cura di distinguere – ove necessario – le paratie squisitamente giuridiche (fondate sull'interrogativo: ammissibilità/inammissibilità formale) da quelle ibride (legate alla coppia dialettica: opportunità/inopportunità procedurale, di per sé suscettibile di apprezzamenti diversi, se non opposti, con riferimento agli interessi differenziati, rispettivamente, della maggioranza e delle opposizioni) e più ancora dalle valutazioni meta-giuridiche (ma pur con una qualche influenza sulle ricostruzioni di diritto parlamentare) relative alla correttezza/scorrettezza politica dei comportamenti degli attori politici.

Con questa impostazione, per comodità e velocità espositive, ci si concentrerà (esclusivamente) su sei fattispecie procedurali verificatesi durante l'esame presso il Senato del disegno di legge S. n. 2081 di iniziativa della senatrice Cirinnà ed altri: la mancata conclusione della sede referente; l'adozione del testo base in Assemblea; la votazione a

scrutinio palese della proposta di non passaggio all'esame degli articoli; l'emendamento premittivo *omnibus* presentato dal senatore Marcucci; il maxi-emendamento interamente sostitutivo; la posizione della questione di fiducia.

E non sembri eccessiva l'attenzione riservata a vicende squisitamente procedurali, nella consapevolezza della lezione di Pietro Calamandrei: «Questo riavvicinamento del sistema processuale fondato sul contraddittorio, al sistema parlamentare basato sul contrasto fra la maggioranza e la opposizione, non ha un valore puramente teorico, un valore, per così dire, di pura somiglianza estetica» (*Processo e democrazia*, Padova, 1954, 129).

## 2. *La mancata conclusione della sede referente*

La tempistica in Parlamento non è mai una variabile indipendente. Ebbene: il 13 ottobre 2015, subito dopo l'approvazione in prima deliberazione del disegno di legge costituzionale del Governo (*Atti Senato*, ddl n. 1429-B, c.d. «riforma Renzi-Boschi»), la seduta del Senato è stata sospesa ed è stata convocata una Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, la quale ha stabilito (a maggioranza) che l'indomani (il 14 ottobre) sarebbe stata iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea la materia delle unioni civili, pur non avendo la Commissione giustizia terminato i lavori in sede referente e che il testo base sarebbe stato il disegno di legge n. 2081 presentato dalla senatrice Cirinnà ed altri. In Assemblea venivano poi respinte tutte le proposte dei singoli senatori di modifica del calendario nella parte relativa all'esame del disegno di legge sulle unioni civili.

Una certa attenzione merita la cronologia relativa al disegno di legge n. 2081 della senatrice Cirinnà, posto a base della discussione in Assemblea iniziata il 14 ottobre 2015: viene formalmente presentato il 6 ottobre; assegnato dal Presidente del Senato alla Commissione il 7 ottobre; iscritto all'ordine del giorno, abbinato agli altri progetti di legge pendenti in materia (in mancanza di osservazioni su proposta del Presidente f.f. Casson) e portato all'attenzione della Commissione giustizia (a dire il vero insieme ad altri due presentati in quel periodo) nella seduta notturna del 12 ottobre, nel corso della quale la relatrice Cirinnà ha illustrato i contenuti dei tre nuovi disegni di legge abbinati: poi il 13 ottobre la Conferenza dei Capigruppo lo sceglie come testo

base per l'esame in Assemblea a partire dal 14 ottobre, per cui la sede referente si è così interrotta.

In particolare, il senatore Giovanardi ha lamentato immediatamente (v. proprio la seduta del Senato del 13 ottobre 2015) la violazione dell'art. 72, primo comma, Cost. e dell'art. 44, comma 3, del Regolamento del Senato.

Circa quest'ultimo aspetto, in effetti non può non porsi la questione del possibile stridore della procedura seguita con la citata disposizione del Regolamento del Senato, la quale prevede che, scaduto il termine di due mesi dalla sua data di assegnazione in sede referente, un disegno di legge possa essere preso in considerazione, in sede di programmazione dei lavori, per essere discusso, anche senza relazione, nel testo del proponente.

Vero è che la prassi al Senato (ma anche alla Camera) fa riscontrare al riguardo fattispecie derogatorie legate all'ormai consolidato «uso improprio» della programmazione per finalità procedurali. Infatti, un disegno di legge (purché) inserito nel calendario dei lavori d'Assemblea – anche prima dei due mesi (ex art. 44 Reg. Sen.) dall'assegnazione alla Commissione (v. *ex pluribus* già seduta pom. del Senato del 15 ottobre 2002) – può essere trattato in Aula, anche se non si è concluso l'esame in Commissione, per essere discusso nel testo del proponente senza relazione, neppure orale, della Commissione. In questi casi, non esiste un relatore all'Assemblea, tale non potendosi considerare il relatore alla Commissione competente, la quale, infatti, non avendo concluso i propri lavori, non ha conferito specifico mandato di fiducia. Pertanto, in Assemblea non avranno luogo né la replica del relatore al termine della discussione generale, né l'espressione del parere da parte del relatore su emendamenti e ordini del giorno (v. significativamente in tal senso le comunicazioni del Presidente del Senato nella seduta del 10 agosto 2001). Ci sarà solo una breve illustrazione «tecnica» dei lavori della Commissione da parte del suo Presidente all'Assemblea.

Anche la prassi della Camera è nel senso di ammettere procedure derogatorie ed anticipatorie rispetto ai due mesi dall'effettivo inizio dell'esame della sede referente, prescritti dall'art. 81, comma 1, del Regolamento della Camera, a seguito della calendarizzazione in Assemblea di un progetto di legge. Però, tale problematica non potrebbe porsi negli identici termini rispetto al Senato («mancata conclusione della sede referente»), perché – in circostanze simili di «calendarizza-

zione d'imperio» in Assemblea – comunque si avrebbe la conclusione (quanto meno) formale dell'esame in sede referente, ponendo il Presidente di Commissione direttamente in votazione il conferimento a un deputato del mandato a riferire favorevolmente, ancorché non si sia concluso l'esame degli articoli e degli emendamenti, i quali si intendono pertanto respinti, con una sorta di «effetto ghigliottina» (v. per tutte già seduta della VI CP della Camera del 23 aprile 1999).

Però nella fattispecie *de qua* si pongono degli interrogativi nuovi e diversi, essendo state le descritte prassi derogatorie portate all'estremo limite della «avocazione» dopo soli sei giorni dalla data di assegnazione del disegno di legge alla Commissione in sede referente. Poteva essere calendarizzato in Assemblea il disegno di legge n. 2081, presentato solo da pochi giorni, pur alla stregua dei precedenti che hanno annoverato la possibilità di non rispettare la scadenza dei due mesi per l'esame in sede referente, ammantata dalla giustificazione di dare attuazione alla programmazione (*superiorem non recognoscens*) dell'Assemblea, decisa fra l'altro a maggioranza dalla Conferenza dei capigruppo e poi contestata nel *plenum*?

Sotto il profilo squisitamente formale, si potrebbe anche rispondere affermativamente sulla base della considerazione che, una volta che si ammette la calendarizzazione in Assemblea di un progetto di legge anche in assenza della conclusione della sede referente e pure prima del decorso dei due mesi dalla sua assegnazione alla Commissione competente, allora ne consegue che anche l'estrema esiguità dei tempi d'esame non può fare la differenza, una volta venuto meno un termine minimo. A questa risposta formalistica si potrebbe replicare – con una contro-argomentazione altrettanto formalistica – che in questa circostanza la sede referente non solo non si era conclusa, ma addirittura era stata del tutto assente, potendosi solo annoverare la mera esposizione orale da parte della relatrice dei contenuti del disegno di legge n. 2081, desumibili fra l'altro anche dalla stessa relazione scritta che precede il testo dell'articolato, senza quindi alcun inizio di discussione in sede referente. Sul piano delle argomentazioni sostanziali – che tuttavia attenuano l'esiguità della specifica trattazione formale del disegno di legge n. 2081 – si potrebbe rilevare il fatto che quest'ultimo era riferito ad una materia in discussione presso la Commissione giustizia sin dal giugno del 2013, vale a dire da oltre due anni. Ma non basta: sul punto però è stato obiettato (v. l'intervento del senatore Malan nella seduta del Senato del 14 ottobre 2014) che sia l'art. 72 Cost. sia

l'art. 44 Reg. Sen. fanno riferimento ad «ogni disegno di legge» e non ad «ogni materia» ai fini del necessario esame in sede referente.

### 3. *L'adozione del testo base in Assemblea*

A nostro avviso la «forzatura» procedurale più innovativa, ancorché non considerata la più dirompente, è consistita nelle modalità con le quali è stato scelto ai fini dell'esame in Assemblea il testo base fra i numerosi (ben 14) progetti di legge presentati in materia di unioni civili.

Solitamente questa è una fase che si svolge in Commissione durante l'esame in sede referente. Se all'ordine del giorno si trovano contemporaneamente progetti di legge identici o vertenti sulla stessa materia, viene disposto dalla Commissione l'abbinamento nell'esame degli stessi; abbinamento sempre possibile fino al termine della discussione in sede referente, così come la Commissione stessa può procedere successivamente al disabbinamento (per un raro caso di questo genere v. la seduta della Commissione lavoro del Senato del 6 marzo 2001). Dopo l'esame preliminare e congiunto dei progetti di legge abbinati, la Commissione procede alla scelta di un testo base fra quelli pendenti o del testo *ad hoc* predisposto dal relatore, ovvero alla predisposizione di un testo unificato da parte di un apposito Comitato ristretto.

Nei casi in cui la Commissione non ha concluso l'esame in sede referente e la «materia» di cui ai diversi progetti di legge è stata inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea, eccezionalmente – nel silenzio dei Regolamenti sul punto – l'adozione del testo base è avvenuta direttamente in Assemblea, sulla base di precedenti sufficientemente consolidati quanto meno presso il Senato, mentre con minore evidenza alla Camera dei deputati.

La prima fattispecie riscontrabile risale alla seduta del Senato del 26 gennaio 1989, quando – nel dichiarare aperta la discussione generale congiunta di due disegni di legge in materia di finanza pubblica (di cui uno di conversione in legge di un decreto-legge) – il Presidente precisava: «La questione del testo da prendere a base per l'esame degli articoli si porrà successivamente al termine della discussione generale dopo le repliche». Poi, in quella stessa seduta – dopo una discussione limitata ai sensi dell'art. 92 del Regolamento (in quanto conside-

rata una questione relativa all'ordine delle discussioni, come però esplicitato chiaramente nel secondo precedente *infra* riportato) – l'Assemblea votava per alzata di mano la proposta, formulata dal relatore, di prendere come base della discussione il disegno di legge di conversione del decreto-legge. Fra l'altro solo dopo questa decisione veniva posta ai voti la richiesta di non passaggio all'esame degli articoli, in precedenza formulata.

Il secondo precedente si è verificato nella seduta antimeridiana del Senato del 17 luglio 1991 e riguardava l'esame congiunto di 3 disegni di legge (addirittura) di revisione costituzionale. Anche in questo caso furono seguite le procedure in precedenza descritte, con la votazione ed approvazione della proposta di testo base avanzata dal relatore (che fra l'altro aveva indicato ragionevolmente il progetto di legge già approvato dalla Camera dei deputati), dopo la discussione generale e le repliche.

Qualche diversità è riscontrabile nel terzo e più noto precedente citabile, verificatosi nella seduta del Senato del 28 febbraio 1995, quando ai fini dell'esame di una pluralità di disegni di legge in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo – in assenza di un relatore all'Assemblea – veniva innanzitutto (quindi prima dell'inizio della discussione) posta ai voti ed approvata la proposta del senatore Pedrazzini di porre a base della discussione il progetto di legge n. 1130, in quanto pervenuta per prima fra le varie avanzate, come espressamente indicato dal Presidente. Va ricordato che lo stesso senatore Pedrazzini era stato relatore nella Commissione di merito.

Inoltre, un «semi-precedente» derogatorio rispetto al passato potrebbe individuarsi nella seduta pomeridiana del Senato del 17 febbraio 2009, quando il Presidente Schifani – nel dar conto delle decisioni sul calendario dei lavori – riferiva che la Conferenza dei Capi-gruppo aveva stabilito la data di inizio dell'esame dei disegni di legge in materia di testamento biologico, «nel testo definito dalla Commissione o nel testo base del relatore». Poi la fattispecie si risolse fisiologicamente, nel senso che nella seduta del 18 marzo 2009 venne discusso il testo licenziato dalla Commissione. Pertanto, l'innovativa seconda parte della statuizione non ebbe un seguito concreto: però era significativa perché da un lato rispetto al passato aveva virtualmente sottratto all'Assemblea la decisione sul testo base da adottare, e dall'altro lato prevedeva la possibilità che fosse incardinato in Assemblea il testo base del relatore alla Commissione (che sotto il profilo formale

non è un'iniziativa legislativa autonoma) pur non da questa approvato. In breve: si trattò di una duplice, e pericolosa, anomalia, che pur non avendo avuto uno sviluppo applicativo, una qualche traccia ha lasciato, come vedremo proprio a proposito delle unioni civili.

Infine, sempre nella XVI legislatura, va citato l'isolato precedente della seduta del Senato del 7 giugno 2011: erano stati iscritti all'ordine del giorno 7 disegni di legge in materia di anticorruzione e le Commissioni riunite 1° e 2° non avevano completato l'esame in sede referente, in cui era in discussione un testo unificato predisposto dai relatori. In quella occasione il Presidente – in applicazione (esplicitata) dell'art. 44, comma 3, Reg. Sen. – avvertiva che il disegno di legge n. 2156 sarebbe stato esaminato nel testo presentato dal Governo, senza relazione. Non avendo l'Assemblea fatto obiezioni ed in assenza di ulteriori indicazioni rinvenibili negli atti parlamentari, si deve concludere che si sia trattato di un raro caso di «votazione tacita», la quale si verifica quando, nel silenzio del *plenum*, deve desumersi che esso approvi l'atto e/o la procedura sottoposti alla sua attenzione; votazione tacita con una duplice valenza: una esplicita (*ex art. 44, comma 3*; il testo del Governo proponente senza relazione della Commissione), l'altra implicita (la sua adozione quale testo base rispetto agli altri 6). Probabilmente vi sarà stato un accordo sottostante fra i Gruppi, tant'è che non furono sollevate contestazioni. Si trattava comunque del progetto di legge presentato dal Governo (che quindi come tale ha di fatto una particolare rilevanza), fra l'altro *prior in tempore* rispetto agli altri.

Meno evidente e più embrionale appare la situazione alla Camera dei deputati alla luce degli scarni precedenti riscontrabili. Quello di maggior peso si è registrato nella seduta del 26 febbraio 2001, che vedeva iscritti all'ordine del giorno ben 6 disegni di legge abbinati riguardanti il terzo mandato dei sindaci, senza che il loro esame si fosse concluso in Commissione. Dopo l'esposizione dell'onorevole Massa (in qualità di relatore alla Commissione), il quale a dire il vero aveva chiesto il rinvio dei progetti di legge in Commissione ai fini della scelta del testo base, ed il successivo dibattito, più volte con degli *obiter dicta* è intervenuto il Presidente per rimarcare che la «prima decisione» dell'Assemblea sarebbe stata la scelta del testo base fra le sei proposte di legge. Poi la discussione venne rinviata ad altra seduta e non si ebbe alcun seguito.

Un altro precedente è rinvenibile nella seduta della Camera del 19 ottobre 2000, con riferimento all'iscrizione all'ordine del giorno di

2 proposte di legge recanti la proroga dalla durata della Commissione parlamentare di inchiesta sulla Federconsorzi, il cui esame non era stato concluso in sede referente. Le due proposte erano di identico contenuto: la Presidenza, ragionevolmente ma senza una specifica spiegazione esplicita, ha iniziato l'esame degli articoli facendo riferimento al progetto di legge n. 7122 (quello proveniente del Senato in prima deliberazione, ancorché presentato successivamente), i cui articoli – veniva esplicitato – erano identici a quelli del progetto di legge n. 7071, il quale alla fine veniva dichiarato assorbito.

Il terzo precedente è quello della seduta del 2 ottobre 2000, quando sono stati iscritti all'ordine del giorno 10 diversi progetti di legge concernenti il trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato, pur dopo un'anomala conclusione dei lavori in Commissione, la quale aveva conferito il mandato ad un relatore affinché desse conto all'Assemblea dell'impossibilità di porre in essere una compiuta valutazione dei testi in assenza della relazione tecnica, pur sollecitata numerose volte. In Assemblea si svolse e si concluse la discussione congiunta delle proposte, senza quindi la scelta di un testo base, che in concreto non avvenne nemmeno in seguito poiché non ebbe più luogo il prosieguo dell'esame pur rinviato ad altra seduta.

Pertanto, dall'esperienza della Camera emerge che – pur in assenza di una conclusione fisiologica della sede referente – ben possono essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea progetti di legge abbinati sulla stessa materia, senza la previa scelta di un testo base. La quale però poi, per la mancanza di un successivo seguito o per una comoda decisione presidenziale in presenza di testi identici, non è mai stata concretamente effettuata in modo esplicito dal *plenum* o dalla Conferenza dei Capigruppo.

E arriviamo alla materia delle unioni civili ed alla seduta del Senato del 13 ottobre 2015, quando il Presidente avverte che «la Conferenza dei Capigruppo ha indicato come testo base il disegno di legge n. 2081, a prima firma della senatrice Cirinnà». Pur in un contesto di reiterate e pervicaci proteste, soprattutto per il mancato rispetto dell'art. 72 della Costituzione, che prescrive il previo esame in Commissione in sede referente, stupisce che non vi siano state contestazioni circa il fatto che la Conferenza dei Capigruppo, fra l'altro presumibilmente a maggioranza e non all'unanimità, abbia deciso il testo base e non l'Assemblea con apposita votazione, come avvenuto nei primi tre precedenti del Senato citati *supra*.

Per tentare di fornire una prima valutazione, è necessario ripercorrere la lunga e tormentata storia dei «testi base» sulle unioni civili succedutisi durante l'esame in sede referente.

Come noto, sulla vicenda, ma da un altro punto di vista, da parte del senatore Giovanardi e di altri 50 senatori è stato presentato un ricorso alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 72 Cost.: al di là dei suoi limiti di ammissibilità, un'iniziativa del genere non può non sollecitare comunque l'interrogativo se il disegno di legge n. 2081 potesse o meno essere posto a base della discussione congiunta dei progetti di legge in materia, a prescindere dalla procedura innovativa con cui tale scelta è stata effettuata.

Dagli atti parlamentari risulta che la Commissione giustizia del Senato ha dedicato complessivamente circa 70 sedute all'esame dei disegni di legge sulle unioni civili; esame che ha avuto inizio già a partire dalla riunione del 18 giugno 2013, quindi non appena costituite le Commissioni permanenti nella XVII legislatura.

In particolare, la senatrice Cirinnà – divenuta unica relatrice, dopo la rinuncia dell'altro relatore, il senatore Falanga, a seguito del cambio di maggioranza nel frattempo intervenuto – presentava nella riunione dell'8 aprile 2014 due schemi di testi unificati (l'uno per le unioni civili tra le persone dello stesso sesso, l'altro per la regolamentazione delle coppie di fatto). Successivamente, nella seduta del 2 luglio 2014 la relatrice ha presentato un (ulteriore ed unico) testo unificato «concentrato», che riuniva i temi oggetto dei precedenti schemi. Occorre poi giungere alla seduta del 17 marzo 2015, quando la senatrice Cirinnà ha presentato un altro (il terzo) schema di testo unificato. Il 25 marzo successivo è stato presentato uno schema di testo unificato alternativo da parte dei senatori Caliendo ed altri. Finalmente, nella seduta del 26 marzo 2015 la Commissione giustizia del Senato ha adottato come testo base lo schema da ultimo presentato dalla relatrice: è quindi iniziata la fase del deposito degli emendamenti. Fra l'altro la stessa relatrice ha successivamente presentato tre proposte emendative al suo testo, alle quali hanno fatto da *pendant* ben 279 subemendamenti. Ma non basta: a seguito del parere della Commissione bilancio la relatrice ha presentato un ulteriore emendamento recante la sollecitata copertura finanziaria.

Successivamente la Commissione giustizia ha esaminato 318 emendamenti, approvandone 2 e respingendone 74, mentre i rimanenti sono stati ritirati o dichiarati decaduti. Sono stati poi ritirati ul-

teriori 576 emendamenti, mentre restavano da esaminarne 518 quando (il 13 ottobre 2015) la sede referente è stata interrotta a causa della calendarizzazione dei testi in Assemblea. Pertanto, all'esame (già inoltrato) del testo unificato predisposto dalla relatrice Cirinnà ed adottato come testo base (in Commissione) è subentrato (in Assemblea) l'esame quale testo base di un disegno di legge (successivamente) presentato in proprio dalla stessa senatrice Cirinnà (ed altri); successione non proprio fisiologica nell'ambito delle ordinarie procedure legislative.

A prescindere dal difficile intreccio di testi succedutisi nel tempo – che del resto fa parte della fisiologia del dibattito parlamentare – a nostro sommo avviso risulta più corretta la precedente prassi, che affida ad un voto di Assemblea l'eventuale opzione del testo base da adottare fra i disegni di legge abbinati, così come nelle Commissioni è sempre il collegio ad assumerla e non l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi: si tratta infatti di una decisione non sulla programmazione dei lavori, ma che investe già il merito della discussione.

In breve e in conclusione: una vera e propria innovazione, forse non del tutto condivisibile per le ragioni esposte, è consistita nella decisione del testo base affidata alla Conferenza dei Capigruppo – fra l'altro in riunioni riservate, non essendo questa sede oggetto di pubblicità – anziché all'Assemblea nel suo *plenum* come avvenuto in precedenza.

#### 4. *La votazione a scrutinio palese della proposta di non passaggio all'esame degli articoli*

Come noto, l'art. 96 del Regolamento del Senato prevede ancora il tradizionale strumento dell'ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli. In particolare, prima che abbia inizio l'esame degli articoli di un disegno di legge, ciascun senatore può avanzare la proposta che non si passi a tale esame. Si fa poi rinvio per le procedure all'art. 95 del Regolamento, relativo alla trattazione degli ordini del giorno. Invece, presso la Camera, è stato soppresso (nella seduta del 24 settembre 1997) l'art. 84 del Regolamento, recante l'ordine del giorno diretto ad impedire il passaggio all'esame degli articoli.

Così in sintesi definito l'istituto, preliminarmente occorre interrogarsi sull'ammissibilità di richieste di votazione a scrutinio segreto rife-

rite a proposte di non passaggio all'esame degli articoli. Al riguardo, sotto il profilo argomentativo non può non essere richiamata la positiva conclusione cui è giunta la giurisprudenza parlamentare a proposito dell'analogo istituto (assimilabile per le conseguenze procedurali) della questione pregiudiziale: in questo caso lo scrutinio segreto può essere ammesso, qualora sia adottabile per il relativo provvedimento, trattandosi di una votazione di per sé idonea ad incidere immediatamente sui diritti richiamati a tal fine dalle pertinenti disposizioni dei Regolamenti (v. seduta della Camera del 25 settembre 2002, nonché i pareri della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 luglio 1990 e del 30 settembre 1997); mentre per tali ragioni non è ammissibile per le questioni sospensive (v. seduta della Giunta per il Regolamento sempre della Camera del 7 marzo 2002), come non lo è per le mozioni e gli atti di indirizzo.

Per quanto concerne i precedenti specifici, può citarsi la seduta antimeridiana del Senato del 30 aprile 1998, quando è stata messa ai voti a scrutinio segreto (e respinta) una proposta di non passaggio all'esame degli articoli del disegno di legge n. 211, recante l'abolizione della pena dell'ergastolo.

Una volta acclarata in generale la ricevibilità della richiesta di voto segreto riferita allo strumento della proposta di non passaggio, va valutata la sua ammissibilità nello specifico con riguardo al disegno di legge sulle unioni civili.

Preliminarmente a nostro avviso va precisato che si tratta di una valutazione proprio *border line*, nel senso che a ben guardare non emergono conclusioni inequivoche nell'una o nell'altra direzione.

È conosciuta la decisione adottata sul punto nella seduta del 10 febbraio 2016 dal Presidente del Senato, il quale ha ritenuto non ammissibile tale richiesta di votazione (pur ritualmente presentata dal prescritto *quorum* di senatori), in quanto il disegno di legge n. 2081 non rientrerebbe nella sfera di applicazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione – con riferimento ai quali l'art. 113, comma 3, Reg. Senato consente la richiesta di voto segreto – bensì in quella dell'art. 2 della Costituzione. A tal fine è stata opportunamente richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 138 del 2010, la quale per quanto ora di interesse ha chiarito che «per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico. In tale nozione è