

# GenIUS

RIVISTA DI STUDI GIURIDICI  
SULL'ORIENTAMENTO SESSUALE E L'IDENTITÀ DI GENERE

SALVATORE CURRERI

Il travagliato iter parlamentare  
del c.d. disegno di legge Zan

PUBBLICAZIONE TELEMATICA SEMESTRALE REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI BOLOGNA · ISSN 2384-9495

*online first*  
*destinato a GenIUS 2021-2*

# Il travagliato iter parlamentare del c.d. disegno di legge Zan

## Sommario

1. Introduzione – 2. Abbinamento, scelta del testo base e disabbinamento delle proposte di legge in materia – 3. La scelta della sede del procedimento legislativo – 4. Il ruolo del Presidente di Commissione – 5. Gli effetti della calendarizzazione in Aula del ddl Zan - 6. Antiche e nuove forme di ostruzionismo - 7. Il voto a scrutinio segreto: a) alla Camera - 8. (segue): b) al Senato – 9. Osservazioni conclusive.

## Abstract

Lo scritto analizza l'iter parlamentare del c.d. disegno di legge Zan sulla discriminazione sessuale e di genere, evidenziando talune specifiche questioni procedurali: l'abbinamento prima e lo disabbinamento dopo rispetto alle altre iniziative legislative in materia; la scelta della sede referente anziché redigente; gli effetti della sua calendarizzazione; il ruolo del Presidente della Commissione; le tecniche ostruzionistiche delle opposizioni; infine il ricorso allo scrutinio segreto. In tal senso l'esame dell'iter legislativo del ddl Zan è occasione utile per una riflessione più complessiva sullo stato di salute del procedimento legislativo quando non condizionato dalle scelte procedurali del Governo.

*The paper analyzes the parliamentary process of the so-called Zan's Bill on sexual and gender discrimination, highlighting specific procedural issues: the association first and the subsequent disassociation with respect to other similar legislative; the choice of the type of legislative procedure; the effects of its scheduling; the role of the President of the Commission; the filibustering of the oppositions and finally, the exploitation of the secret ballot. In this sense, the examination of the legislative process of Zan's Bill is a useful opportunity for a more comprehensive reflection on the health status of the legislative procedure when not conditioned by the procedural choices of the Government.*

## 1. Introduzione

È noto che sul disegno di legge presentato dal deputato Zan<sup>1</sup> - volto ad introdurre *Misure di preven-*

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli studi di Enna "Kore". Contributo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

<sup>1</sup> Dal nome del relatore in Commissione (nomina del 14 novembre 2019) e, per la maggioranza, in Aula (nomina del 30 lu-

zione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull’orientamento sessuale, sull’identità di genere e sulla disabilità (d’ora in poi, per brevità, *ddl Zan*) - siano insorti tra le forze politiche forti contrasti, tali alla fine da determinare la bocciatura in Senato del testo approvato dalla Camera.

Come spesso capita in simili casi, tali contrasti si sono riflessi in tutta una serie di questioni procedurali sollevate dalle opposizioni dapprima alla Camera e poi, ancor di più, al Senato, complice il fatto che in quel ramo del Parlamento la maggioranza a sostegno del provvedimento poteva contare su margini numerici più ridotti ed ulteriormente erosi dal mutato orientamento di un gruppo parlamentare (*Italia Viva – Partito socialista italiano*) rispetto a quello inizialmente favorevole assunto alla Camera.

Al di là del giudizio che si voglia dare circa i reali obiettivi perseguiti - ostruzionistici per i sostenitori del disegno di legge, di approfondimento istruttorio per i contrari - tali questioni procedurali, oltretutto assumere rilievo in sé per i correlati problemi interpretativi sollevati, dimostrano in modo abbastanza significativo e paradigmatico quanto irto d’ostacoli e pieno d’insidie possa essere il procedimento legislativo quando si tratti di esaminare testi fortemente divisivi, senza ricorrere alla comoda scorciatoia della decretazione d’urgenza che - complice anche l’emergenza pandemica - ha com’è noto quasi interamente monopolizzato la produzione legislativa delle Camere. Si è trattato del resto di una precisa scelta del Governo che ha deciso sul tema di rimanere estraneo<sup>2</sup>, contrariamente a quando, invece, sempre su temi riguardanti i diritti civili, aveva deciso di intervenire in maniera determinante, ponendo la questione di fiducia sul testo di quella che poi sarebbe stata la legge n. 76/2016 sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso e sulle convivenze di fatto<sup>3</sup>.

Oggetto del presente contributo, pertanto, non saranno i contenuti del *ddl Zan*<sup>4</sup> quanto il suo esame parlamentare, la cui analisi costituisce occasione utile e propizia per verificare quali siano oggi i margini, nelle pieghe dei regolamenti, di cui le opposizioni dispongono per rallentare l’iter di un testo legislativo al fine d’impedirne l’approvazione o costringere la maggioranza a modificarlo e quali, di contro, siano le possibili contromisure attivabili da quest’ultima. Il tutto in un contesto caratterizzato, come vedremo, da prassi e precedenti parlamentari che integrano e, talora, prevalgono sul dettato regolamentare, rendendo così il procedimento legislativo in taluni snodi così incerto da sovraesporre inevitabilmente il ruolo del Presidente d’Assemblea, le cui decisioni sono destinate a diventare pertanto fondamentali ai fini della sua prosecuzione. Il che dovrebbe indurre ad una più complessiva riflessione sullo stato del procedimento legislativo nelle nostre Camere al fine di ridisegnarne l’architettura in senso maggiormente conforme alle esigenze di approfondimento istruttorio e di pronunciamento specifico espresse in modo sintetico ma efficace dal primo comma dell’articolo 72 Cost. secondo cui “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”

---

glio 2020) del testo unificato (A.C. n. 107) discusso ed approvato in prima lettura dalla Camera il 4 novembre 2020.

2 Intervenendo il 23 giugno 2021 al Senato in sede di comunicazioni rese in vista del Consiglio europeo del 24-25 giugno 2021, il Presidente del Consiglio Draghi, in riferimento alle preoccupazioni espresse dalla Presidenza della Conferenza Episcopale Italiana su taluni contenuti del *ddl Zan* (v. comunicato del 28 aprile 2021), nell’affermare l’esistenza nel nostro ordinamento di “tutte le garanzie per assicurare che le leggi rispettino sempre i principi costituzionali”, come quello di laicità, tenne a precisare che “il Governo non entra nel merito della discussione. Questo è il momento del Parlamento, non è il momento del Governo”.

3 V. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Assemblea, seduta del 10 maggio 2016.

4 Sui quali, peraltro, ho espresso la mia opinione in *Ddl Zan: proviamo a fare chiarezza*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2021.

## 2. Abbinamento, scelta del testo base e disabbinamento delle proposte di legge in materia

Il *ddl Zan* inizia il proprio iter alla Camera, dove, in materia di discriminazioni per motivi di sesso o di genere, erano state presentate cinque proposte di legge: le prime tre ad inizio legislatura da parte di deputati del centro sinistra<sup>5</sup>, a dimostrazione di come il tema fosse particolarmente avvertito da quella parte politica; le restanti due<sup>6</sup> a ridosso della data di avvio (24 ottobre 2019) dell'esame in sede referente. Tutte e cinque le proposte di legge erano state assegnate dal Presidente (art. 72.1 R.C.) alla II Commissione permanente (Giustizia)<sup>7</sup>, seppur non subito dopo la loro presentazione, come comunemente si crede<sup>8</sup>.

Il primo problema procedurale che si è posto ha riguardato l'abbinamento dei cinque disegni di legge ai fini della successiva scelta del testo base. Difatti, quando – come quasi sempre accade – su un'identica materia sono stati depositate più iniziative legislative, espressione delle diverse posizioni assunte dai gruppi politici, la Commissione deve procedere al loro abbinamento (art. 77.1 R.C.), fin quando non abbia avuto termine la "discussione in sede referente" (art. 77.2 R.C.). Il preliminare esame delle proposte di legge abbinata, infatti, è funzionale alla scelta, da parte della Commissione referente, "di un testo base", tra quelli presentati, "ovvero alla redazione di un testo unificato" (art. 77.3 R.C.), risultante dalla sintesi, finché politicamente possibile, di più proposte di legge.

- 
- 5 Si tratta delle seguenti proposte di legge: 1) A.C. n° 107 Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia nonché delle altre discriminazioni riferite all'identità sessuale, presentato dai deputati Boldrini e Speranza (LeU) il 23 marzo 2018 (prima seduta della legislatura) e assegnato il successivo 7 agosto alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente, con pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali); 2) A.C. n° 569 Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere, presentato dai deputati Zan (Pd) ed altri il 2 maggio 2018 e assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 7 ottobre 2019, con parere della Commissione I (Affari costituzionali); 3) A.C. n° 868 Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia, presentato dai deputati Scalfarotto (Pd) ed altri il 4 luglio 2018 e assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 19 dicembre 2018, con parere delle Commissioni I (Affari costituzionali).
- 6 Si tratta delle proposte di legge: 1) A.C. n° 2171 Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale e altre disposizioni in materia di contrasto della violenza e della discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere, nonché istituzione dei centri antiviolenza e della Giornata nazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia, presentato dai deputati Perantoni (M5S) ed altri il 14 ottobre 2019 e assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 10 gennaio 2020, con pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), VII (Cultura, scienza e istruzione), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) ex art. 73.1-*bis* R.C. (c.d. parere rinforzati) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali; 2) A.C. n° 2255 Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di genere, presentato dalla deputata Bartolozzi (Fi) il 14 novembre 2019 e assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 27 novembre 2019, con parere della I Commissione (Affari costituzionali).
- 7 La Commissione Giustizia della Camera ha dedicato all'esame delle proposte legislative in materia ventidue sedute, di cui diciotto (dal 4 giugno al 30 luglio 2020) dedicate alla discussione dell'articolato.
- 8 Ciò vale sia per le quattro proposte di legge per le quali tra la presentazione e l'assegnazione sono trascorsi dai 13 giorni della proposta n° 2255 ai cinque mesi della proposta n° 868, sia soprattutto per la proposta di legge Zan ed altri n° 569, presentata come detto il 2 maggio 2018 ma assegnata alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 7 ottobre 2019, quindi ben diciassette mesi dopo.

La preferenza per la proposta di legge n. 569, presentata dai deputati Zan ed altri come testo base, già evidenziata dall’avvio dell’esame in sede referente pochi giorni dopo la sua assegnazione alla Commissione Giustizia<sup>9</sup> e dalla designazione dello stesso deputato Zan<sup>10</sup> come relatore fin dalla prima seduta (24 ottobre 2019), ha trovato conferma proprio in sede di abbinamento. È infatti a tale proposta di legge che è stato deciso di abbinare dapprima (seduta del 14 novembre 2019) le due proposte di legge già presentate (*Boldrini-Speranza* e *Scalfarotto ed altri*) e poi (seduta del 21 gennaio 2020) le altre due successive (*Perantoni ed altri* e *Bartolozzi*). Va evidenziato come tale abbinamento è stato dichiarato d’ufficio da parte della Presidente della Commissione Giustizia - la deputata Businarolo (M5S) - per le proposte di legge *Scalfarotto ed altri* e *Bartolozzi* in quanto giudicate “vertenti su materia identica” (art. 77.1 R.C.), mentre è stato deliberato dalla Commissione per i disegni di legge *Boldrini-Speranza* e *Perantoni ed altri* perché di più ampio perimetro d’intervento normativo, con conseguente ampliamento dei margini di ammissibilità dei possibili emendamenti<sup>11</sup>.

La preferenza per la proposta di legge presentata dai deputati Zan ed altri si è manifestata anche in occasione del tentativo di sceglierlo subito come testo base, senza attendere la conclusione della discussione preliminare, così da poter poi svolgere la discussione direttamente su di esso (seduta del 17 giugno 2020). Tentativo contrario però alla sequenza stabilita dal citato art. 77 R.C. secondo cui la Commissione deve dapprima procedere all’“esame preliminare dei progetti abbinati” e, al termine della relativa discussione, scegliere se individuare il testo base o redigere un testo unificato. La discussione sulle diverse proposte di legge, quindi, precede - e non segue - la scelta del testo base o unificato. Essa consente, infatti, ai membri della Commissione referente di esprimere la loro posizione o, meglio, quella del gruppo parlamentare che li ha designati (art. 19.1 R.C.) sulle diverse proposte di legge presentate sulla stessa materia, specie quando dai contenuti contrastanti, così da far emergere le possibili affinità e le insuperabili divergenze, in ogni caso utili per orientare il futuro relatore ai fini della individuazione del possibile testo base o della redazione di un testo unificato su cui poter già far confluire il massimo consenso politico possibile.

Il che è esattamente quanto accaduto in Commissione Giustizia, dove, sulla base di quanto stabilito dall’Ufficio di Presidenza il 18 giugno 2020, nelle successive sedute del 25 e del 30 giugno si è svolta la discussione non già sulle singole proposte di legge presentate ma sulle loro complessive tematiche, propedeutica alla scelta o di un testo base tra quelli già presentati oppure di un testo unificato risultante dalla loro sintesi. Al termine di tale discussione, nella seduta del 30 giugno, il relatore Zan ha quindi depositato il testo unificato delle cinque proposte di legge che la Commissione Giustizia ha poi adottato come testo base (seduta del 14 luglio), con il voto favorevole dei deputati dei gruppi parlamentari del M5S, PD, IV e LeU, quello contrario di quelli della Lega e di FdI e l’astensione, “in segno di apertura” dei deputati di FI. Nella stessa seduta si è poi svolta la discussione generale su tale testo base, con conseguente fissazione del termine per il deposito degli emendamenti (art. 79.1 R.C.)<sup>12</sup>.

Al termine del loro esame, svoltosi nelle sedute del 21, 22, 23, 28 e 30 luglio, la Commissione ha deliberato di conferire al relatore il mandato a riferire favorevolmente all’Assemblea (art. 79.12 R.C.),

<sup>9</sup> Come evidenziato nella nota precedente, la proposta di legge Zan è stata assegnata alla Commissione Giustizia il 7 ottobre 2019, pochi giorni prima della data (24 ottobre 2019) di avvio della fase referente.

<sup>10</sup> Si noti che il deputato Zan è stato designato dal gruppo parlamentare del Partito democratico a far parte della II Commissione Giustizia il 27 settembre 2019 (fino ad allora faceva parte della XI Commissione Lavoro pubblico e privato), quindi poco prima di un mese dall’avvio della discussione.

<sup>11</sup> Tutti gli atti parlamentari relativi al *ddl Zan* sono facilmente reperibili alla scheda sui suoi lavori preparatori consultabile al seguente link <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=569&sede=&tipo=>

<sup>12</sup> Fissato inizialmente dall’Ufficio di presidenza integrato per le ore 16 dell’indomani, 15 luglio, ma poi, su richiesta delle opposizioni, spostato alle ore 11 del 16 luglio.

tramite relazione orale (art. 79.14 R.C.), sul testo unificato, come risultante dalle proposte emendative approvate, con il nuovo titolo *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi legati al sesso, al genere, all’orientamento sessuale e all’identità di genere*.

Il tema dell’abbinamento si è posto anche al Senato dove, in base a quanto prescritto dall’art. 51.1 R.S., “i disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all’ordine del giorno della Commissione competente, salvo che per alcuni di essi la Commissione abbia esaurito la discussione”. Al Senato, infatti, al momento della trasmissione da parte della Camera del *ddl Zan* (A.S. 2005), approvato il 4 novembre 2020, giacevano presso la 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) - in sede redigente<sup>13</sup> – tre disegni di legge in materia di contrasto alle discriminazioni per motivi di sesso o di genere<sup>14</sup>. A questi se ne sono aggiunti dopo altri due, sempre assegnati alla suddetta Commissione<sup>15</sup>. La decisione dell’Ufficio di Presidenza integrato della Commissione Giustizia del Senato di abbinare il *ddl Zan*, approvato e trasmesso dalla Camera, ai disegni di legge già all’ordine del giorno della Commissione ha posto alla maggioranza a suo sostegno il problema di come trasformarlo in testo base al fine di garantirgli un iter spedito in commissione. Il che presupponeva, per un verso, il suo disabbinamento dagli altri disegni di legge già depositati, per altro verso il suo non abbinamento con i successivi disegni di legge e, in particolare, con il disegno di legge *Ronzulli ed altri* (S. 2205) presentato a nome di tutto il centro-destra quale testo alternativo. Come, infatti, l’abbinamento di più disegni di legge non identici, comportandone l’esame congiunto, amplia il “perimetro” dell’intervento normativo e, di conseguenza, della discussione, di contro il disabbinamento lo restringe, concentrandolo sui temi trattati dal testo prescelto e ponendo così i presupposti perché esso sia approvato in Commissione e portato in Aula. Il disabbinamento, quindi, consente di stralciare dall’esame quei disegni di legge, e le relative tematiche, destinati ad una trattazione separata, in tal modo accelerando i tempi di esame dell’unica proposta di legge rimasta.

Sulla procedibilità della richiesta di disabbinamento del *ddl Zan* dagli altri disegni di legge si è posto però subito il problema se il precedente abbinamento avesse natura, per così dire, “oggettiva” o “soggettiva”. Se, cioè, la trattazione congiunta di più disegni di legge in Commissione fosse, come sostenuto dal centro-destra, conseguenza obbligatoria ed automatica<sup>16</sup> del loro avere “oggetti identici o strettamente connessi”, come recita l’art. 51.1 R.S., com’era evidente nel caso in specie, con conseguente divieto di disabbinamento. Oppure se, come sostenuto dal centro sinistra, l’abbinamento dipendesse

13 Sulla scelta del procedimento legislativo v. § 3.

14 Si tratta dei seguenti disegni di legge: 1) S. 59 *Disposizioni in materia di contrasto alle discriminazioni motivate dall’orientamento sessuale e dall’identità di genere* presentato dai sen. Cirinnà e Cerno (Pd) il 23 marzo 2018 ed assegnato il 3 luglio 2018; 2) S. 1176 *Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale e istituzione della Giornata nazionale contro l’omotransfobia nonché dei centri anti violenza per le vittime di omofobia e transfobia* presentato dalla sen. Maiorino (M5S) ed altri il 26 marzo 2019 ed assegnato il 4 giugno 2019; 3) S. 1430 *Modifiche al codice penale in materia di contrasto dell’istigazione all’odio e alla discriminazione di genere* presentato dalla sen. Unterberger (Aut (SVP-PATT, UV)) e altri il 24 luglio 2019 ed assegnato il 14 gennaio 2020.

15 Si tratta dei seguenti disegni di legge: 1) S. 1613 *Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale e ulteriori misure volte alla prevenzione e al contrasto del linguaggio d’odio* presentato dalla sen. Evangelista (M5S) ed altri il 13 novembre 2019 ed assegnato il 25 febbraio 2020; S. 2205 *Modifiche al codice penale in materia di circostanze aggravanti nei casi di violenza commessa in ragione dell’origine etnica, credo religioso, nazionalità, sesso, orientamento sessuale, età e disabilità della persona offesa*, presentato il 6 maggio 2021 dai sen. Ronzulli, (Fi-Udc), Salvini (Lega), Binetti (Fi-Udc) e Quagliariello (Misto-Idea e Cambiamo) a nome dell’intero centro destra ed assegnato il successivo 7 maggio; a quest’ultimo disegno di legge il sen. Balboni (FdI) ha aggiunto la propria firma nella seduta della Commissione del 18 maggio 2021, previo assenso della sen. Ronzulli, prima firmataria.

16 Al pari di quanto previsto dall’art. 77.1 R.C.; cfr. E. Aureli, Presidenti di Commissione parlamentare “di opposizione”: spunti a partire dal travagliato iter parlamentare del *ddl Zan*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 216. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).



se anche dal fatto che i disegni di legge avessero un contenuto simile o analogo, per cui in caso contrario, il primo firmatario del disegno di legge destinatario dell’abbinamento vi si potrebbe opporre, ritenendolo inopportuno anche per le temute conseguenze procedurali, chiedendo quindi alla Commissione di decidere in merito. Fermo restando che, al pari di quanto accaduto alla Camera in sede di abbinamento, anche il disabbinamento dei disegni di legge presuppone comunque la loro specifica illustrazione in Commissione<sup>17</sup>.

La questione, discussa nella seduta della Commissione Giustizia del Senato del 6 maggio 2021, è stata risolta in modo ambivalente dal suo Presidente (il sen. Ostellari della Lega). Per un verso, preso atto della mancata opposizione delle senatrici prime firmatarie degli altri quattro disegni di legge già depositati (nn. 59, 1176, 1430 e 1613), ha deciso, *obtorto collo*, di mettere ai voti la proposta di disgiunzione del *ddl Zan* così da adottarlo come testo base; proposta poi approvata con dodici voti favorevoli e nove contrari<sup>18</sup>. Per altro verso, però, il Presidente ha voluto precisare, prima del voto, che la decisione della Commissione, anche qualora avesse “inopinatamente” disatteso le determinazioni dell’Ufficio di Presidenza integrato, non avrebbe comunque implicato “ulteriori conseguenze procedurali in ordine all’interpretazione dell’articolo 51 primo comma del Regolamento”, in ordine all’abbinamento dei disegni di legge, giacché “la valutazione della loro “stretta connessione” competeva “alla Presidenza, in fase di stesura dell’ordine del giorno”; pertanto “la decisione odierna, di ammettere il voto richiesto, non [avrebbe potuto] pregiudicare il dovere del Presidente di garantire una trattazione congiunta di disegni di legge ulteriori che, sulla medesima materia, dovessero sopraggiungere”.

Un riferimento non casuale, anzi quasi profetico alla luce di quanto successivamente accaduto. Il disabbinamento del *ddl Zan* e la conseguente sua adozione come testo base, infatti, avrebbero permesso alla maggioranza una sua più rapida trattazione in Commissione, al limite, come vedremo, calendarizzandolo direttamente in Aula così da chiederne colà la discussione senza relatore qualora la Commissione non ne avesse concluso l’esame per quella data. Per evitare tale possibilità, il centro destra - guarda caso il giorno stesso (6 maggio 2020) in cui la Commissione Giustizia decideva il disabbinamento del *ddl Zan* - presentava un disegno di legge (*Ronzulli ed altri*, A.S. 2205)<sup>19</sup> che il Presidente di tale Commissione, nella successiva seduta del 18 maggio, ha posto all’ordine del giorno congiungendolo “per stretta connessione di oggetto con il disegno di legge n. 2005” (*ddl Zan*), ai sensi del citato art. 51.1 R.S. Nel relazionare nella stessa seduta su tale nuovo disegno di legge, il Presidente ha premesso come “la congiunzione non [poteva] essere oggetto di discussione” dato che era “oggettivamente incontestabile la medesimezza tra le materie trattate nei due disegni di legge”, benché, per ammissione (di parte) dello stesso Presidente, essi avessero orientamenti opposti: il *ddl Zan*, infatti, utilizzava il diritto penale “per promuovere valori etico-culturali”; il disegno di legge Ronzulli per reprimere fattispecie penali tipiche e determinate, come richiesto dall’art. 25 Cost.<sup>20</sup>.

La decisione di congiungere il disegno di legge Ronzulli al *ddl Zan*, al fine di procedere al loro esame parallelo, è stata ovviamente contestata dal centro sinistra in ragione della diversità non tanto

17 La relazione sui disegni di legge all’ordine del giorno della Commissione Giustizia del Senato è stata svolta dal suo Presidente nella seduta del 6 maggio 2021.

18 In Commissione giustizia la maggioranza favorevole al *ddl Zan* poteva contare sulla carta su 14 voti favorevoli (6 M5s, 3 Pd, 1 Iv-Psi, 1 Per le Autonomie, 1 Misto-LeU, 1 Misto-Maie, 1 Misto Giarrusso) a fronte degli 11 contrari (5 Lega per Salvini, 4 Forza Italia, 2 Fratelli d’Italia).

19 Su cui v. *supra*, nota 15.

20 Il disegno di legge Ronzulli, al contrario del *ddl Zan* (che constava di dieci articoli e modificava gli artt. 604-bis e 604-ter c.p.), si limitava a tre articoli e interveniva sugli artt. 61 c.p. e 69 c.p.p., senza fare cenno né alla identità di genere, né ad attività, anche scolastiche, per prevenire simili discriminazioni.

dell’oggetto ma delle soluzioni previste, ammessa come detto dallo stesso Presidente. Da qui la richiesta di revocare l’abbinamento deciso dal Presidente in nome dell’autonomia della Commissione sul suo ordine dei lavori, riproponendo la questione – come visto già emersa alla Camera – della natura “soggettiva” o “oggettiva” dell’abbinamento.

Aderendo a quest’ultima interpretazione, il Presidente Ostellari ha ritenuto la suddetta richiesta inammissibile sulla base di tre argomenti difficilmente contestabili: *a)* l’obbligo di abbinamento, ai sensi dell’art. 51.1 R.S., quando i disegni di legge hanno “oggetti identici o strettamente connessi”, intendendo per oggetto la materia trattata e non il “senso” in cui essa si intende disciplinare, inclusi quindi anche i disegni di legge di segno opposto; *b)* il mancato necessario consenso al disabbinamento del disegno di legge da parte (ovviamente) della senatrice Ronzulli quale sua prima firmataria, così come era avvenuto nella precedente seduta del 6 maggio, quando le quattro senatrici prime firmatarie non si erano opposte al disabbinamento dei loro disegni di legge al *ddl Zan*; *c)* la necessità di concludere la discussione generale sui disegni di legge all’ordine del giorno, quando la Commissione è chiamata a scegliere il testo base, prima di procedere alla loro eventuale disgiunzione. Di fatto, però, l’abbinamento deciso dal Presidente Ostellari il 18 maggio ha reso inutile il precedente disabbinamento deciso dalla Commissione<sup>21</sup>.

Com’era prevedibile, l’abbinamento dei due disegni Zan e Ronzulli ha comportato la ridefinizione del calendario dei lavori, con nuove e più ampie audizioni ed un più prolungato esame istruttorio dei testi che ha impegnato la Commissione ed il suo Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi (per lo svolgimento delle audizioni) dal 25 maggio al 22 giugno 2021 rispettivamente per complessive quattro e sei sedute. Ed è stato proprio per rimediare a tale attività istruttorio, ritenuta eccessiva e perciò di fatto ostruzionistica, che la maggioranza ha deciso di calendarizzare in Aula il *ddl Zan* come testo base senza relatore a partire dalla seduta del 13 luglio<sup>22</sup>.

### 3. La scelta della sede del procedimento legislativo

Approvato dalla Camera il 4 novembre<sup>23</sup>, il testo del *ddl Zan* è stato il giorno dopo assegnato dalla Presidente del Senato alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente Giustizia in sede referente<sup>24</sup>. All’ordine del giorno di tale Commissione, però, risultavano già iscritti, come accennato nel precedente paragrafo, altri tre disegni di legge<sup>25</sup> che la stessa Presidente aveva però assegnato in sede redigente, in forza di quanto prescritto dall’art. 34.1 R.S. Secondo tale articolo, infatti, introdotto dalla riforma regolamentare approvata il 20 dicembre 2017, “i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante (...) o in sede redigente”.

La preferenza per queste due sedi rispetto a quella referente si spiega con l’intento di accelerare l’iter di approvazione dei disegni di legge, concentrando e valorizzando il confronto tecnico e politico in commissione anziché nell’Aula, dove spesso il dibattito non coinvolge tutti i senatori ed assume to-

21 Cfr. E. Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit., 216.

22 V. la proposta della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del 23 giugno non modificata dall’Assemblea nella seduta del 6 luglio.

23 Alla Camera la discussione in Aula sulle linee generali del *ddl Zan* è iniziata il 3 agosto 2020 per proseguire nelle sedute del 4 agosto e 27 ottobre, data di votazione delle questioni pregiudiziali. La discussione degli articoli si è svolta nelle sedute del 27, 28 e 29 ottobre e del 3 e 4 novembre, data di approvazione finale del disegno di legge.

24 V. [allegato B del Resoconto stenografico della seduta n. 273 del 10 novembre 2020](#).

25 V. *supra*, nota 14.



ni così radicali e caratteri così spettacolarizzati da precludere un esame sereno e nel merito della proposta legislativa. Tale preferenza presuppone però che maggioranza e gran parte dell’opposizione siano concordi sulla scelta della sede deliberante o redigente, pena la riassegnazione del disegno di legge in sede referente su richiesta di un quinto dei membri della Commissione o un decimo di quelli dell’Assemblea (v. rispettivamente artt. 35.1 e 36.3 R.S. chiaramente ispirati alla lettera e, ancor prima, alla *ratio* dell’art. 72.3 Cost.)<sup>26</sup>. Il che trova conferma nei numeri della corrente legislatura<sup>27</sup>, dove la riforma al Senato ha avuto applicazione per la prima volta. Se da un lato infatti, circa l’80% dei disegni di legge viene assegnato in sede redigente (al 30 ottobre 2021 1365 disegni di legge su 1683), dall’altro sono appena il 36% quelli poi approvati con tale procedura (al momento, 181 su 497), rispetto al 61% della sede referente (alla sede deliberante residua un misero 3%). In definitiva, i disegni di legge partono in sede redigente ma arrivano in sede referente quando, come detto, manca l’accordo tra le forze politiche<sup>28</sup>.

Nel caso del *ddl Zan* il problema regolamentare della compatibilità della sua assegnazione in sede referente rispetto a quella in sede redigente degli altri disegni di legge depositati in materia, anche ai fini del suo abbinamento, si è posto al Senato non subito, a causa della concomitante sessione di bilancio, ma all’atto del suo inserimento nel calendario dei lavori della Commissione Giustizia (seduta del 13 gennaio 2021). Da qui la decisione del Presidente di tale Commissione, su incarico dell’Ufficio di Presidenza, di scrivere il 7 aprile 2021 (dopo quindi tre mesi) alla Presidente del Senato per chiedere che anche gli altri quattro disegni di legge in materia, inizialmente assegnati in sede redigente, lo fossero invece in sede referente così da poter essere trattati congiuntamente con il *ddl Zan*. A seguito dell’accoglimento della richiesta da parte della Presidente del Senato con nota del 13 aprile, in pari data i quattro disegni di legge sono stati nuovamente assegnati alla 2ª Commissione permanente Giustizia in sede referente, come da annuncio della Presidente nella coeva seduta dell’Aula.

Tale decisione, apparentemente procedurale, in realtà nasconde un significato politico per due ragioni. In primo luogo, il “senso” della decisione non era obbligato per cui anziché assegnare in sede referente i quattro disegni assegnati in sede redigente, si poteva al contrario assegnare in sede redigente il *ddl Zan* assegnato in sede referente. Anzi, in base ad uno specifico precedente verificatosi alla Camera, quando vi sono più disegni di legge sulla stessa materia, l’assegnazione di uno di essi ad una sede diversa da quella referente determina il trasferimento “per attrazione” degli altri alla stessa sede ai fini del loro abbinamento<sup>29</sup>. Evidentemente in questo caso il peso politico del *ddl Zan*, trasmesso

26 Per considerazioni critiche v. M. Podetta, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, 14 s.; E. Gianfrancesco, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, Focus Fonti, n. 1/2018, 23 luglio 2018, 8 s.

27 Cfr. <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Commissioni/DDLPrimaAssegnazione.html>

28 Cfr. G. Tarli Barbieri, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo* (a cura di M. Malvicini), in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, 77 s.; S. Bargiacchi, *Le Commissioni parlamentari e i loro presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021, 15 nt. 78.

29 Si veda la lettera del Presidente della Camera Pertini al Presidente del Gruppo MSI-Destra nazionale Pazzaglia del 3 aprile 1973 in cui precisò che il trasferimento di un disegno di legge dalla sede referente a quella legislativa comporta il pari trasferimento degli altri disegni di legge ai fini del loro abbinamento. Alla replica del deputato Pazzaglia del 10 aprile, in cui egli, lamentando la possibile violazione dell’art. 92.6 dell’allora regolamento che richiedeva in tal caso l’unanimità dei gruppi per passare dalla sede referente alla sede legislativa attraverso la successiva presentazione di un identico provvedimento e la sua assegnazione diretta in sede legislativa, deliberata dalla maggioranza dell’Assemblea, sosteneva che, al contrario, era l’assegnazione di un progetto di legge in sede referente a dover condizionare l’assegnazione dei successivi progetti vertenti su identica materia, e non viceversa, il Presidente Pertini replicò (lettera del 3 maggio 1973) che si era trattato di una decisione eccezionale, consentita dall’art. 92.1, ultimo periodo, dell’allora regolamento, “in seguito al generale

dalla Camera, ha indotto la Presidente del Senato ad una decisione diversa, sicché la sua assegnazione in sede referente ha determinato il conseguente trasferimento alla medesima sede degli altri disegni di legge assegnati in precedenza in sede redigente. In secondo luogo, è pur vero, come detto, che l’assegnazione in sede redigente del *ddl Zan* non sarebbe stata irreversibile, potendo le opposizioni chiederne la riassegnazione in sede referente. Ma questo avrebbe comunque garantito almeno in una prima fase, un iter procedurale più spedito e, soprattutto, la possibilità in tal caso da parte della Conferenza dei capigruppo di fissare “il termine per la conclusione dell’esame in Commissione”, come recita l’art. 36.3 R.S. proprio al fine di scongiurare l’uso ostruzionistico della richiesta di sede referente.

#### 4. Il ruolo del Presidente di Commissione

Le considerazioni sopra svolte in ordine sia all’abbinamento/disabbinamento del *ddl Zan* che alla sua assegnazione in sede referente, anziché redigente, già denotano il ruolo rilevante svolto dai Presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera e, soprattutto, del Senato<sup>30</sup>.

Al riguardo, a scanso di equivoci, va innanzi tutto premesso che il ruolo del Presidente di Commissione non è assimilabile a quello del Presidente di Assemblea. Egli, infatti, è espressione della maggioranza di governo ed è individuato, nell’ambito delle trattative politiche che caratterizzano la formazione dei governi di coalizione, tra gli esponenti politici di primo piano rimasti esclusi dalla composizione dell’esecutivo<sup>31</sup>. Ciò non toglie che, come nel caso del Presidente della Commissione Giustizia al Senato - il sen. Ostellari della Lega - egli possa appartenere ad una forza politica contraria al Governo:

a) perché, rispetto a quando è stato eletto, essa è passata dalla maggioranza all’opposizione (come nel caso giustappunto della *Lega per Salvini* che aveva votato la fiducia al governo Conte I ma non al governo Conte II). In tal caso, infatti, il Presidente non è tenuto a dimettersi, né tantomeno decade dalla carica. Quest’ultima ipotesi, infatti, è prevista solo al Senato non quando il gruppo politico cui appartiene il Presidente di Commissione muti posizione rispetto al Governo ma, al contrario, quando tale Presidente (al pari di tutti gli altri membri della Presidenza) aderisce ad un gruppo politico diverso da quello cui apparteneva al momento dell’elezione (art. 27.3-*bis*). Inoltre, la “sincronizzazione” delle presidenze di Commissione con la nuova maggioranza di governo non è immediata, dato che il loro rinnovo è infatti previsto ogni due anni alla Camera e solo per il primo biennio al Senato (artt. 20.5 R.C. e 21.7 R.S.)<sup>32</sup>;

b) oppure perché in occasione di tale rinnovo biennale la nuova maggioranza di governo, alla

---

riconoscimento dell’urgenza insorta in materia”.

<sup>30</sup> Sul tema v. ora E Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit.

<sup>31</sup> Sul Presidente di Commissione rimangono fondamentali D. Nocilla, *Presidenza delle Commissioni e maggioranza parlamentare*, in *Diritto e società*, n. 4/1974, 1049 ss. e F. Stacchini, *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi procedure e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1996, 3 ss.; R. Perna, *Le commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, N. Lupo e E. Gianfrancesco (a cura di), Roma, 2007, 141 ss. Tra i contributi più recenti v. C. Fasone, *Sistemi di commissione parlamentare e forme di governo*, Padova, 2012, 234 ss.; Id., *Presidente di Assemblea e Presidenti delle Commissioni permanenti*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), Bologna, 2014, 155 ss.; S. Bargiacchi, *Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (18 settembre 2020), 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); Id., *Le Commissioni parlamentari*, cit., 1 ss.

<sup>32</sup> A favore del rinnovo della composizione delle commissioni ad ogni crisi di governo v. E. Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit., 222 s.

prova dell’elezione del nuovo Presidente a voto segreto, non si è dimostrata compattamente tale<sup>33</sup>, come accaduto in occasione del rinnovo della Presidenza della Commissione Giustizia, quando nella votazione del 29 luglio 2020, il sen. Ostellari, presidente uscente, prevalse sul sen. Grasso, proposto dalla maggioranza<sup>34</sup>. Il fatto che, successivamente, la *Lega per Salvini* sia nuovamente entrata a far parte della maggioranza di governo, a sostegno dell’attuale esecutivo guidato da Mario Draghi, non ha peraltro spostato i termini del problema, considerata la contrarietà di tale forza politica al *ddl Zan*.

La natura delle funzioni del Presidente di Commissione è ambigua. Da un lato, infatti, presenta un carattere eminentemente neutrale, di garanzia e di arbitrato tra le parti, dal quale si fa scaturire nella prassi l’inammissibilità di strumenti che implicino sfiducia nei suoi confronti e ne chiedano le dimissioni. Dall’altro lato, però, specie se come detto espressione della maggioranza parlamentare, si pone come elemento di raccordo dell’attività della Commissione con il Governo, assumendo un rilevante ruolo politico. Il Presidente di commissione infatti, oltreché fissare il termine entro cui depositare gli emendamenti e decidere sulla loro ammissibilità (art. 97.3 R.S.) – al pari del Presidente d’Assemblea -, a differenza di questi introduce la discussione o nomina a tal fine un relatore alla Commissione (da non confondere con il relatore all’Assemblea: v. artt. 79.3 R.C. e 41.2 R.S.), partecipa ai dibattiti, intervenendo nel merito degli argomenti<sup>35</sup> e può votare<sup>36</sup>, come sovente accade così da non alterare il rapporto proporzionale tra i gruppi, specie in organi collegiali numericamente ristretti come sono le commissioni.

Ciò premesso, il ruolo del Presidente della Commissione Giustizia del Senato non è stato rilevante quanto si è trattato d’inserire il *ddl Zan* nel suo calendario dei lavori (maggio 2021). Difatti, secondo l’articolo 29.2 R.S., il programma ed il calendario dei lavori delle Commissioni sono predisposti e stabiliti dai rispettivi Uffici di Presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, “in modo da assicurare l’esame in via prioritaria dei disegni di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dell’Assemblea”. Programma e calendario la cui approvazione, sebbene non specificato, segue le stesse regole previste per quelli dell’Assemblea (artt. 53.4 e 55.3 R.S.) e cioè unanimità in prima battuta (in sede non di Conferenza dei Presidenti di gruppo ma dell’Ufficio di Presidenza della Commissione) e, in mancanza di essa (come invero di rado accade), delibera a maggioranza dell’organo collegiale, cioè della Commissione anziché dell’Aula<sup>37</sup>.

Il che è esattamente quanto accaduto sul *ddl Zan*. Nella seduta del 20 aprile 2021, l’Ufficio di Presidenza della Commissione Giustizia, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, non ha raggiunto l’unanimità in merito alla necessità di calendarizzare il *ddl Zan*. Di conseguenza, la decisione sugli argomenti da inserire nel calendario dei lavori della Commissione è stata portata al suo *ple-*

33 Per scongiurare tale possibilità E. Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit., 223 propone l’elezione a voto palese del Presidente di Commissione, quale organo politicamente responsabile nei confronti della maggioranza che lo ha eletto, in tal modo ritenendo recessivo il carattere personale della votazione, su cui si fonda oggi l’obbligo di scrutinio segreto (artt. 49.1 R.C. e 113.2 R.S.). In forza di tale responsabilità, la maggioranza potrebbe revocare in corso di mandato tale Presidente, il quale quindi decadrebbe a seguito del passaggio all’opposizione del suo gruppo parlamentare e non solo, come oggi previsto, in caso di suo abbandono (art. 27.3-bis R.S.).

34 Analogamente, la 9<sup>a</sup> Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) è rimasta presieduta dal sen. Vallardi, nonostante il passaggio della *Lega per Salvini* dalla maggioranza (governo Conte I) all’opposizione (governo Conte II).

35 V. la lettera del Presidente della Camera al Presidente della Commissione difesa del 10 novembre 1976 circa l’opportunità che il Presidente, a tutela del suo ruolo *super partes*, sia sostituito temporaneamente da un vicepresidente quando svolge un’interrogazione.

36 V. la lettera del Presidente della Camera al Presidente della Commissione giustizia del 14 novembre 1973.

37 V. Giunta per il regolamento del Senato, parere del 16 novembre 1988.

num. Dopo che il Presidente (seduta del 27 aprile) aveva invitato “i Gruppi ad esporre fino a tre disegni di legge cadauno, per verificare in Commissione il consenso sul calendario delle attività”, nella seduta del giorno dopo la Commissione ha deciso a maggioranza (con tredici voti a favore e undici contrari)<sup>38</sup> d’inserire il *ddl Zan* nel proprio calendario dei lavori del maggio 2021 (esattamente a partire dal 28 aprile). Da notare che tale calendarizzazione è avvenuta a quasi sei mesi di distanza dall’assegnazione del progetto di legge trasmesso dalla Camera dei deputati (5 novembre 2020).

Piuttosto il ruolo strategico del Presidente è subito dopo emerso per la sua decisione, comunicata nella stessa seduta del 28 aprile, di mantenere per sé l’incarico di relatore, nonostante (anzi, forse proprio in ragione) della contrarietà del suo partito, così da “garantire chi è favorevole al ddl e chi non lo è”<sup>(39)</sup>, dando in tal modo una connotazione garantista alla sua decisione ed al suo ruolo. Per quanto insolita, tale decisione rientra nei poteri del Presidente della Commissione. Difatti, la discussione di un disegno di legge in sede redigente “può essere preceduta da una esposizione preliminare *del Presidente, o di un Senatore dallo stesso delegato* a riferire alla Commissione, sul disegno di legge, sui suoi precedenti e su tutto quanto possa servire ad inquadrare i problemi che nel disegno stesso vengono regolati” (art. 41.2 R.S. applicabile alla sede redigente in forza del rinvio previsto dall’art. 42.1 R.S., corsivo mio). Di solito il Presidente della Commissione delega un altro suo membro come relatore, perché particolarmente competente o politicamente sensibile alla materia trattata dalla proposta di legge (il che, peraltro, spiega anche perché il relatore alla Commissione coincida poi con quello all’Assemblea). Ciò però ovviamente non esclude che il Presidente possa decidere di non delegare tale incarico, trattenendolo legittimamente per sé. È evidente che, per quanto i poteri del Presidente e del relatore non siano illimitati, l’assunzione del ruolo di relatore da parte del Presidente della Commissione – carica, ricordiamo, ricoperta da un senatore appartenente ad una forza politica apertamente e decisamente contraria al *ddl Zan* – poteva porre le premesse per un rallentamento del suo esame istruttorio.

Obiettivo che il Presidente ha abilmente conseguito non tanto ritardando la presentazione della propria relazione sul *ddl Zan* (svolta nella seduta del 6 maggio 2021) quanto, come visto, chiedendone l’assegnazione in sede referente anziché redigente, eccependo il problema del suo possibile disabbinamento/abbinamento con i precedenti e successivi disegni di legge in materia e, come vedremo, ampliando notevolmente la fase delle audizioni formali. Pare evidente, infatti, che la coincidenza nella stessa persona della carica di Presidente e relatore, più che motivata dalla “preminente necessità di garantire una corretta applicazione del Regolamento nello svolgimento dei lavori”<sup>40</sup> – come se essa non fosse già garantita dalla sua carica di Presidente – ha consentito a quest’ultimo di porsi di fatto come il regista dell’intero procedimento istruttorio, rallentandone la prosecuzione al fine di ritardarne se non addirittura d’impedirne l’approvazione approfittando anche dei contrasti insorti al Senato in seno alla maggioranza che aveva approvato il testo alla Camera.

Un’attività che può anche definirsi ostruzionistica<sup>41</sup>, nel senso pieno del termine quale uso stru-

38 V. *supra*, nota 18.

39 V., ad esempio, Legge Zan calendarizzata, polemiche su Ostellari relatore, in *adnkronos.com*, 28 aprile 2021.

40 Così il Presidente Ostellari nella seduta del 18 maggio, aggiungendo: “se la situazione migliorerà, si riserva comunque la possibilità di nominare un altro relatore”.

41 Cfr. E. Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit., 216 ss. secondo cui “quanto avvenuto nel corso del procedimento istruttorio in seno alla II Commissione del Senato può essere ritenuto un utilizzo a fini del tutto estranei a quelli previsti degli strumenti volti, al contrario, al buon andamento dell’istruttoria normativa, come appare evidente con riferimento, in particolare, alla disciplina relativa all’ammissibilità degli emendamenti e alla gestione delle audizioni” (218). Per questo motivo evidenzia i pericoli che da tale inedita attività ostruzionistica del Presidente di commissione possono derivare ai fini della valorizzazione della sua attività legislativa e redigente, specie quando, come al Senato, preferite alla sede referente (art. 34.1-bis).

mentale, esasperato ed accorto da parte delle opposizioni di tutti gli strumenti parlamentari disponibili atti a ritardare, ostacolare o impedire la volontà della maggioranza, salvo precisare - di contro - che, al pari di ogni altra attività ostruzionistica, anche quella del Presidente di commissione può essere superata e che, comunque essa ha potuto far leva sia alcune pieghe regolamentari (non a caso il Presidente Ostellari ha sempre rivendicato la correttezza regolamentare del suo operato, come nel caso dell'abbinamento del disegno di legge Ronzulli al *ddl Zan*), sia sulle incertezze della maggioranza che non si è sempre dimostrata unita e coesa ai fini dell'approvazione del *ddl Zan* (basti pensare che il Senato ha cominciato ad esaminare tale disegno di legge, trasmessogli il 5 novembre 2020, solo dal 27 aprile 2021, quasi sei mesi dopo).

Questo atteggiamento del Presidente non poteva ovviamente rimanere esente da critiche da parte delle forze politiche di maggioranza sostenitrici del *ddl Zan*. Da qui, la lettera scritta dai presidenti dei gruppi parlamentari di Pd (Malpezzi), M5S (Licheri), De Petris (LeU) e Unterberger (Per le Autonomie) alla Presidente del Senato in cui si lamentava "l'impossibilità di proseguire l'esame, presso la Commissione giustizia, del disegno di legge n. 2005" (*ddl Zan*) a causa del suo Presidente, il quale "fin dall'inizio dell'esame del disegno di legge *de quo*, ha adottato comportamenti palesemente ostruzionistici in aperta violazione del suo ruolo e delle sue funzioni di garanzia, impedendo il funzionamento della Commissione e l'inizio dell'esame del provvedimento per ben quattro mesi rendendo, a tal fine, necessaria una votazione a maggioranza sul testo già approvato dalla Camera dei deputati". Quattro le critiche mosse che ricapitolano in certo modo (tranne per il punto *d*) i passaggi procedurali sin qui esaminati:

*a*) l'essersi nominato come relatore del provvedimento nonostante avesse "esternato pubblicamente la sua forte contrarietà al disegno di legge in esame, in modo assolutamente improvido e inopportuno, forzando le buone prassi istituzionali nel rapporto tra il Presidente e i componenti della Commissione"<sup>42</sup>;

*b*) l'essersi dapprima opposto al voto della Commissione sulla disgiunzione del *ddl Zan* dagli altri provvedimenti di contenuto analogo, contrariamente ad una prassi confermata da decine di precedenti cui alla fine il Presidente si è dovuto conformare, ammettendo il voto sulla proposta di disgiunzione, poi approvata a maggioranza dalla Commissione;

*c*) l'aver congiunto al *ddl Zan* il successivo disegno di legge Ronzulli ed altri nonostante la palese antitesi rispetto al primo e la decisione della Commissione (6 maggio 2021) di disgiungere il *ddl Zan* "da qualsiasi disegno di legge" nonché l'essersi opposto al voto sulla sua successiva disgiunzione, nonostante per prassi "si può chiedere la disgiunzione di eventuali disegni di legge già congiunti in una fase iniziale o successiva";

*d*) l'aver ammesso la richiesta di ben 210 audizioni poi diminuite a 170 tenendo irrispettamente segreto l'elenco dei soggetti auditi "per circa 10 giorni fino alla seduta del 25 maggio 2021".

Per questi motivi i suddetti Presidenti di gruppo parlamentare preannunciavano in tale lettera la loro richiesta di convocazione della Conferenza dei Presidenti di gruppo per calendarizzare direttamente in Aula il *ddl Zan*.

## 5. Gli effetti della calendarizzazione in Aula del *ddl Zan*

L'anzidetta richiesta di calendarizzazione in Aula del *ddl Zan* si spiega perché se, in origine, era l'organizzazione dei lavori delle Commissioni a determinare quella dell'Assemblea, dal 1990, oggi al

<sup>42</sup> Per evitare ciò, E. Aureli, *Presidenti di Commissione*, cit., 222 propone che la Commissione, come voti per il relatore all'Assemblea, voti anche per quello alla Commissione, modificando gli artt. 79.3 R.C. e 41.2 R.S.



contrario è l’organizzazione dei lavori dell’Assemblea a determinare quella delle Commissioni. Se prima, quindi, l’Assemblea si occupava dei progetti di legge di cui le Commissioni avevano concluso l’esame, oggi invece sono le Commissioni che devono concludere i propri lavori entro i termini previsti per l’avvio dell’esame in Assemblea. Il che permette al Governo ed alla sua maggioranza un maggiore e più efficace controllo dell’attività parlamentare, evitando che essa possa svilupparsi in modo non coordinato e coerente fra le numerose (28) Commissioni permanenti. Oggi, pertanto, l’attività delle Commissioni è strettamente coordinata con quella dell’Assemblea. A tal fine, programma e calendario delle Commissioni devono essere predisposti in modo da assicurare l’esame prioritario dei progetti di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dei lavori dell’Assemblea, nel rispetto dei termini in essi previsti, così da consentirne di fatto la realizzazione (artt. 25.2 R.C. e 29.2 R.S.).

Con riferimento al *ddl Zan*, alla Camera la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari aveva calendarizzato la discussione sulle linee generali nelle sedute dell’Assemblea del 27, 28, 29 e 30 luglio 2020 con il preciso scopo di non concluderla in quel calendario - a causa dell’appositamente ritardato parere della V Commissione Bilancio<sup>43</sup> - così da poterne contingentare i tempi di esame nel calendario successivo.

Alla Camera, infatti, in base al suo regolamento il contingentamento dei tempi si applica sia alla discussione generale che alle fasi successive - esame degli articoli e votazione finale - su decisione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo a maggioranza ponderata (art. 24.7) o, in difetto, del Presidente di Assemblea nel rispetto di taluni criteri (art. 24.9). Tale regola conosce però una significativa eccezione per i progetti di legge (art. 24.12): *a*) costituzionali; *b*) incidenti prevalentemente sulle materie su cui può chiedersi lo scrutinio segreto (art. 49); *c*) riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica connesse ai diritti previsti dalla prima Parte della Costituzione. Mentre quest’ultima ipotesi, attivabile su richiesta di un Gruppo parlamentare, è rimessa alla decisione del Presidente - il quale, invero, non l’ha mai applicata, dandone un’interpretazione estremamente restrittiva<sup>44</sup> -, nelle prime due il contingentamento dei tempi può essere applicato dopo la discussione generale solo previa delibera unanime della Conferenza (il che raramente accade) oppure qualora l’esame del progetto di legge non sia riuscito a concludersi (con votazione finale) nel primo calendario (anche se vi si è svolta la sola discussione generale) per cui è stato iscritto “in un calendario successivo”<sup>45</sup>. Da qui, in tali due ipotesi, lo stratagemma della maggioranza d’iscrivere un progetto di legge nell’ultima settimana del primo calendario, svolgendovi la sola discussione generale, per poi fare slittare le fasi seguenti al calendario successivo così da potervi applicare il contingentamento.

Come accennato, a tale tattica si è fatto ricorso durante l’esame alla Camera del *ddl Zan*. Esso, infatti, è stato iscritto nel calendario dei lavori dell’Assemblea del luglio 2020 per la sola fase della discussione generale, svoltasi nelle sedute del 3 e 4 agosto 2020. Al termine di quest’ultima seduta, la conclusione di tale discussione è stata rinviata<sup>46</sup> così da poter applicare in un successivo calendario il contingentamento dei tempi. Tutto ciò nell’implicito presupposto - si badi - che il *ddl Zan* rientrasse nella ipotesi *sub b*), cioè tra i progetti di legge sui quali, per materia trattata, era possibile richiedere il

43 V. *infra*, nota 46.

44 V. da ultima la seduta della Camera del 1° agosto 2021.

45 Sull’obbligo in tal senso del Presidente v. Giunta per il regolamento, sedute del 23 marzo 2003 e 25 febbraio 2004.

46 Il rinvio della discussione generale è stato richiesto nella seduta del 4 agosto dal Presidente della Commissione Giustizia con la motivazione che la V Commissione (Bilancio) non aveva potuto fornire il necessario parere ed approvato con 86 voti di scarto. Ovviamente, come detto, si tratta di una motivazione strategica, volta per l’appunto ad iscrivere il disegno di legge ad un calendario successivo.



voto segreto<sup>47</sup>.

L’inclusione del *ddl Zan* nel calendario dei lavori dell’Assemblea della Camera ha avuto come immediata conseguenza il suo esame prioritario in Commissione Giustizia rispetto a tutti gli altri argomenti all’ordine del giorno; esame di conseguenza conclusosi prima della data prevista in calendario (3 agosto 2020). Diversamente, qualora la Commissione non avesse concluso in tempo il proprio esame in sede referente, risultando quindi inottemperante agli obblighi programmatici, il Presidente della Camera avrebbe potuto invitare il Presidente della Commissione a iscriverne nell’ordine del giorno la proposta di legge come pure convocare la stessa Commissione fissandone l’ordine del giorno (art. 25.6 R.C.). Inoltre, per rispettare il termine di 48 ore per la trasmissione all’Assemblea della relazione prevista per l’esame in sede referente (artt. 79.1 e 79.10 R.C.), il Presidente della Commissione Giustizia, qualora l’esame non si fosse concluso, avrebbe potuto procedere alla nomina di un relatore con l’incarico di riferire all’Assemblea sull’attività svolta e sugli emendamenti approvati fino a quel momento. Infine sempre alla Camera – ma non al Senato – per rispettare il termine di conclusione dell’esame referente si può applicare ai lavori delle Commissioni il contingentamento dei tempi.

L’obiettivo d’iniziare la discussione generale in Aula spiega il motivo per cui alla Camera il deputato Zan, in qualità di relatore, ha deciso di non adeguarsi alle condizioni e osservazioni contenute nei pareri sia della I Commissione Affari costituzionali (reso all’unanimità dall’apposito comitato il 29 luglio 2020) (art. 75.2 R.C.), sia del Comitato per la legislazione (23 luglio), preferendo piuttosto indicarne le ragioni nella relazione orale per l’Assemblea (art. 16-*bis*.6 R.C.) illustrate nella seduta del 3 agosto 2020. Il recepimento di tali condizioni, infatti, avrebbe portato alla modifica del testo base, peraltro su un punto – quello della definizione di alcuni concetti<sup>48</sup> – già contestato dall’opposizione e per questo oggetto di numerosi emendamenti. Ciò avrebbe determinato la riapertura dei termini per la presentazione di sub-emendamenti, la cui discussione avrebbe di conseguenza potuto rallentare l’esame del provvedimento e rinviare il previsto inizio di quella in Assemblea. Di fronte alle proteste delle opposizioni, che chiedevano al relatore l’immediata presentazione di emendamenti che recepissero le condizioni e osservazioni formulate dalla I Commissione e dal Comitato per la legislazione o, quantomeno, di motivare le ragioni di tale mancato adeguamento, il Presidente della Commissione Giustizia ha chiarito che non spettava a quest’ultima ma al relatore decidere se adeguarsi o meno alle condizioni del Comitato, con il solo obbligo, nel secondo caso, di spiegarne i motivi all’Assemblea in sede di relazione (v. sedute del 28 e 30 luglio 2020). Conclusione che però sembra attribuire al relatore una facoltà – quella di adeguare il testo della proposta di legge alle condizioni formulate – che in realtà gli artt. 16-*bis*.6 e 75.2 R.C., in riferimento rispettivamente ai pareri del Comitato per la legislazione e della Commissione Affari costituzionali, attribuiscono espressamente alla Commissione.

Se alla Camera la calendarizzazione in Aula del *ddl Zan* ha raggiunto l’obiettivo di far concludere in tempo l’esame della Commissione, ciò non è accaduto al Senato. Per superare l’attività ritenuta ostruzionistica del Presidente della Commissione Giustizia, la maggioranza ha deciso, come accennato, di portare il *ddl Zan* direttamente in Aula, anche senza relatore, inserendolo nel suo calendario così da poterne iniziare la discussione generale anche qualora tale Commissione non ne avesse concluso l’esame in sede referente. Difatti, secondo l’art. 44.3 R.S., se l’esame in Commissione non si conclude entro la data prevista per l’inizio della discussione generale in Assemblea, l’esame di quest’ultima si svolge ugualmente sul testo originario; inoltre, in mancanza del relatore, è il Presidente della Commissione che illustra oralmente all’Aula l’attività da essa svolta fino ad allora. Tale soluzione riprendeva, peraltro, quanto accaduto in occasione della discussione del disegno di legge - parimenti con-

<sup>47</sup> V. *infra*, § 7.

<sup>48</sup> Nel parere reso il 23 luglio, il Comitato per la legislazione aveva tra l’altro segnalato l’esigenza d’introdurre specifiche definizioni, ai fini dell’attuazione del provvedimento, dei concetti di «sesso», «genere», «orientamento sessuale» e «identità di genere», pena la possibile illegittimità costituzionale delle disposizioni che vi facevano riferimento.

troverso – sulle unioni civili e le convivenze di fatto<sup>49</sup>.

Va comunque precisato che tale risultato si sarebbe potuto ugualmente ottenere tramite la dichiarazione d'urgenza prevista dall'art. 77.1 R.S., come inizialmente proposto sin dal 4 maggio 2021 dai senatori del M5S. Secondo tale articolo, infatti, un decimo dei componenti dei senatori può chiedere la dichiarazione d'urgenza di un disegno di legge che, se approvata dall'Assemblea per alzata di mano, ne determina l'iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo tale da assicurare il rispetto del termine richiesto per l'avvio dell'esame in Assemblea.

Così - nel dettaglio - fallito il tentativo di accordo tra i Presidenti di gruppo portato avanti dal Presidente della Commissione Giustizia Ostellari (seduta del 30 giugno), la proposta di calendario predisposta dal Presidente che prevedeva la discussione generale sul *ddl Zan* dal 13 luglio<sup>50</sup>, ai sensi dell'art. 53.3 R.S., è stata sottoposta all'approvazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi il 23 giugno 2021, alla presenza dei Vice Presidenti del Senato e con l'intervento del rappresentante del Governo. Non essendosi raggiunta, come prevedibile, la prescritta unanimità, la proposta di calendario è stata portata dal Presidente in Assemblea (seduta del 6 luglio 2021) dove le proposte di modifica<sup>51</sup> dirette a posticipare tale calendarizzazione, sono state tutte respinte tramite procedimento elettronico senza registrazione dei nomi<sup>52</sup>.

## 6. Antiche e nuove forme di ostruzionismo

L'effetto attrattivo della calendarizzazione in Aula del *ddl Zan* è valso anche a superare le difficoltà procedurali che un disegno di legge incontra di solito durante il suo esame, peraltro particolarmente acute, specie alla Camera, dalle difficoltà di riunione della Commissione Giustizia causa la concomitante emergenza pandemica<sup>53</sup>.

Tali difficoltà procedurali sono innanzi tutto imputabili a ragioni legate all'organizzazione dei lavori delle Commissioni, le quali non possono riunirsi contemporaneamente all'Assemblea: al Senato, se in sede redigente o deliberante (art. 29.8 R.S.); alla Camera salvo autorizzazione del Presidente, di solito concessa se non sono previste votazioni (art. 30.5 R.C.). A tali divieti formali vanno aggiunti quelli, di fatto, dovuti ai concomitanti lavori di altri organi parlamentari di cui i membri della Commissione, specie se facenti parti del suo Ufficio di Presidenza, fanno parte, così da non doverli costrin-

---

<sup>49</sup> In occasione dell'esame della futura legge sulle unioni civili (n. 76/2016), quello che sarebbe poi diventato il testo base fu presentato il 6 ottobre 2015, il 7 assegnato alla Commissione Giustizia del Senato, il 12 illustrato in seduta notturna e abbinato ad altri disegni di legge in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea, il 13 calendarizzato dalla Conferenza dei capigruppo (nonostante non fosse stato discusso in Commissione) per la seduta dell'Assemblea del 14, in cui fu illustrato dal Presidente della Commissione. Il conflitto di attribuzioni sollevato da quaranta senatori dell'opposizione per violazione dell'art. 72 Cost. a causa del mancato esame in Commissione del progetto di legge è stato dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 149/2016.

<sup>50</sup> Al 2 luglio, termine ultimo previsto, sono stati depositati oltre mille emendamenti, di cui ben 672 da parte della sola *Lega per Salvini* (v. <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/07/20/news/ddl-zan-la-lega-presenta-672-emendamenti-1.40517252/>).

<sup>51</sup> A seguito della riforma regolamentare approvata il 20 dicembre 2017, le proposte di modifica al calendario possono essere presentate non più da ogni singolo senatore ma da un senatore per Gruppo.

<sup>52</sup> Secondo l'art. 114.1 R.S. tale modalità può essere utilizzata al posto del voto per alzata di mano "quando il Presidente lo ritenga opportuno al fine di agevolare il computo dei voti".

<sup>53</sup> A causa della quale, ad esempio, non si è potuta svolgere la seduta del 25 giugno 2020 in cui era prevista la conclusione della discussione generale.

gere ad una talora non facile scelta<sup>54</sup>.

Altre difficoltà invece sono state dovute all’uso da parte delle opposizioni di alcuni istituti in chiave ostruzionistica; classico esempio, in tal senso, è stata la decisione di tutti i deputati della *Lega per Salvini* in Commissione Giustizia d’isciversi a parlare in fase di discussione generale sul *ddl Zan* (seduta del 30 giugno 2020), sfruttando fino alla fine, e talora anche oltre, i 30 minuti previsti a loro disposizione (art. 39.1 R.C.).

Inoltre, sempre alla Camera, nella fase istruttoria in Commissione sono previsti alcuni obblighi la cui mancanza può agevolmente prestarsi ad obiezioni sulla regolarità della procedura seguita. Tali obblighi sono stati esemplarmente riassunti nell’intervento del deputato Di Muro (*Lega per Salvini*) nella seduta della Commissione Giustizia della Camera del 17 giugno 2020: avvisare in tempo utile della convocazione delle sedute della Commissione i presentatori di una proposta di legge in discussione così da dare loro modo di parteciparvi, seppur senza diritto di voto (art. 80.1 R.C.); verificare la presentazione al Senato di progetti di legge aventi oggetto identico o strettamente connesso a quelli posti all’ordine del giorno della Commissione, così da obbligare il Presidente della Camera ad informare quello del Senato “per raggiungere le possibili intese” (art. 78 R.C.); acquisire preliminarmente, su richiesta di appena quattro deputati (art. 79.6 R.C.), gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l’efficacia delle disposizioni contenute nei testi legislativi (art. 79.4 R.C.)<sup>55</sup> ed in particolare, da parte del Governo, “dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche” (art. 79.5 R.C.), la cui mancata trasmissione comporta da parte della Conferenza dei capi-gruppo ovvero, in difetto, del Presidente la fissazione di un nuovo termine per la presentazione della relazione all’Assemblea (art. 79.7 R.C.). Dati e informazioni che, nell’esame istruttorio del *ddl Zan*, rivestivano peraltro una certa importanza ai fini dell’accertamento della reale consistenza del fenomeno delle violenze omofobiche, i cui numeri, per la maggioranza, erano di fatto ben superiori rispetto a quelli effettivamente denunciati.

Altre obiezioni procedurali sollevate durante alla Camera durante l’esame del *ddl Zan*, per quanto palesemente infondate – come la richiesta dei pareri di Governo e Commissione Bilancio sulle conseguenze finanziarie, per economia procedurale acquisiti sul testo base adottato dalla Commissione e non su tutte le proposte di legge assegnate (art. 74 R.C.) – dimostrano comunque in modo significativo l’intento delle opposizioni di far uso di tutti gli strumenti regolamentari a sua disposizione per rallentare la procedura d’esame di tale disegno di legge.

In tale contesto, particolare rilievo ha assunto la fase istruttoria dedicata allo svolgimento delle audizioni nelle Commissioni Giustizia delle due Camere. Il contributo di esperti in materia, indicati dai gruppi parlamentari, è infatti utile per acquisire, specie in materie altamente tecniche, elementi di valutazione che possono poi essere utilmente sviluppati nel corso della discussione e magari acquisiti e tradotti sotto forma di proposte emendative. Era, dunque, ampiamente prevedibile che tale fase assumesse un particolare rilievo su un tema così delicato e, in particolare, su alcuni suoi specifici profili

<sup>54</sup> Il problema della contemporaneità dei lavori si è posto nelle sedute della Commissione Giustizia della Camera del 17 giugno (causa concomitante seduta della Commissione antimafia, di cui facevano parte i commissari Cantalamessa e Paolini, e degli impegni istituzionali del commissario Turri con il ministro della Giustizia) e del 30 giugno 2020 (causa concomitante seduta della Giunta delle elezioni).

<sup>55</sup> “In particolare «a) la necessità dell’intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell’Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell’intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l’adeguatezza dei termini previsti per l’attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l’inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi”.

(identità di genere, tutela della libertà di espressione, autonomia delle scuole private parificate) su cui, come detto, vi era una profonda divisione tra le forze politiche e, ancora prima, a livello sociale. Piuttosto sono le modalità con cui si è organizzata questa indispensabile e opportuna fase istruttoria che inducono a dubitare che non sia stata completamente estranea una certa finalità ostruzionistica, volta al rallentamento dei lavori della Commissione.

Alla Camera la fase delle audizioni – svolte in modo informale presso l’Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi in un primo momento dal 18 febbraio al 22 luglio 2020 - è stata ulteriormente estesa per decisione unanime dello stesso Ufficio (seduta del 4 giugno 2020), senza che però venissero opportunamente specificati i criteri, qualitativi e quantitativi, che avrebbero dovuto presiedere all’individuazione dei futuri auditi nonché le modalità (scritte e/o orali) di acquisizione dei loro pareri. Solo in un secondo momento, la Presidente della Commissione Giustizia ha deciso di selezionare preventivamente i soggetti cui richiedere il loro contributo in forma scritta così da garantire il buon andamento dei lavori della Commissione. Ciò nonostante, la decisione della Commissione di acquisire tutti e cinque i contributi scritti richiesti e, quindi, di attenderne il deposito, nonché di poter avere il tempo sufficiente per esaminarli<sup>56</sup>, aveva provocato, su richiesta delle opposizioni, lo slittamento della discussione generale dal previsto 11 al successivo 17 giugno, andandosi peraltro ad incrociare con l’esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 28/2020 trasmesso dal Senato di cui era stato chiesto l’esame in via prioritaria ai sensi degli artt. 25 e 96-bis.4 R.C.<sup>57</sup>.

Al Senato la fase delle audizioni è stata particolarmente ampia, con conseguente dilatazione dei tempi dedicati all’esame istruttorio del *ddl Zan*<sup>58</sup>. A seguito dell’invito rivolto (seduta del 6 maggio 2021) dal Presidente Ostellari ai gruppi parlamentari “di indicare i nominativi degli esperti, delle associazioni e degli altri soggetti utili ad una completa istruttoria, da svolgere mediante audizioni in Ufficio di Presidenza integrato, entro il 13 maggio”, erano pervenute ben duecentoventicinque richieste, in massima parte dai gruppi contrari al *ddl Zan*. A fronte di un così rilevante numero d’interventi, che avrebbe notevolmente ritardato la discussione generale in Commissione Giustizia, il suo Presidente (seduta del 18 maggio 2021), accogliendo in parte le rimostranze della maggioranza, ha invitato i capigruppo in Commissione a ridurre il numero dei soggetti da ascoltare (massimo una decina per gruppo) ed a limitare a massimo due (anche a causa della pandemia) quelli chiamati a svolgere il loro intervento di presenza, per il resto disponendo l’acquisizione dei contributi scritti depositati dai soggetti già auditi alla Camera e chiedendo loro solo eventuali integrazioni o modifiche da rendere oralmente o per iscritto (così come richiesto dai gruppi di maggioranza). Alla luce di tali indicazioni e criteri, il Presidente Ostellari (seduta del 25 maggio 2021) ha ammesso centosettanta delle duecentoventicinque audizioni inizialmente richieste, rendendone pubblici i nominativi e fissandone l’avvio dal successivo 27 maggio. Un numero di audizioni, quindi, considerevole, tanto più ove si consideri la decisione del

<sup>56</sup> V. l’intervento del deputato Turri (Lega) nella seduta della Commissione Giustizia del 16 giugno in cui ha evidenziato come gli ulteriori contributi scritti, il cui termine di deposito era stato fissato per lunedì 15 giugno, erano stati trasmessi via e-mail dagli uffici ai componenti la Commissione appena 26 minuti prima dall’inizio di tale seduta. La stessa eccezione è stata sollevata nella successiva seduta del 17 giugno.

<sup>57</sup> V. l’intervento in Commissione Giustizia della deputata Bisa (Lega per Salvini) nella seduta del 17 giugno, al quale la Presidente Businarolo ha replicato che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 28/2020 era stato correttamente inserito nell’ordine del giorno dei lavori della Commissione immediatamente dopo l’assegnazione del testo approvato dal Senato e che il suo esame non impediva, nel rispetto delle priorità stabilite, che la Commissione si potesse dedicare anche all’esame di altri provvedimenti.

<sup>58</sup> In tale istruttoria va ricompresa l’acquisizione agli atti della Commissione, richiesta dal Presidente della Commissione al Presidente del Senato (seduta del 22 giugno 2021), della nota consegnata all’ambasciatore italiano presso la Santa sede, avente ad oggetto il *ddl Zan*.

Presidente di dedicare ad esse una seduta a settimana<sup>59</sup>. Che l’ampliamento del numero dei soggetti auditi potesse rispondere anche a finalità dilatorie e di pressione nei confronti della maggioranza sembra confermato dalla proposta dello stesso Presidente della Commissione Giustizia di convocare un tavolo politico per raggiungere una mediazione (al termine della quale si sarebbe fissato il termine per presentare emendamenti) contro il suo impegno di porre termine alle audizioni entro il luglio 2021, limitando a 70 quelle da svolgere di presenza o via *web* e imponendo alle restanti 70 la forma scritta. Proposta rifiutata dalla maggioranza<sup>60</sup>. Sta di fatto che la conseguente dilatazione dei tempi istruttori (al 30 giugno risultavano da ascoltare ancora un centinaio tra esperti e rappresentanti di associazioni ed enti) ha indotto la maggioranza, come visto, a rompere gli indugi e a chiedere la calendarizzazione del *ddl Zan* direttamente in Aula senza relatore.

## 7. Il voto a scrutinio segreto: a) alla Camera

È noto che la richiesta di scrutinio segreto è uno degli strumenti che le opposizioni possono utilizzare per mettere in difficoltà la maggioranza, soprattutto quando divisa al suo interno su quello specifico tema. Decidere “come votare”, infatti, non è mai influente sull’esito della decisione, per l’ovvia considerazione che il voto segreto favorisce la libertà del parlamentare, in grado così di sottrarsi al rispetto della (eventuale) disciplina del gruppo politico d’appartenenza senza esporsi ad alcuna sanzione, nemmeno da parte degli elettori in caso di ricandidatura.

Quando, nel 1988, si decise di trasformare il voto palese da eccezione a regola, per garantire maggiore stabilità a Governi, sovente fino ad allora vittime dei c.d. “franchi tiratori”, si individuarono tutta una serie di materie su cui lo scrutinio segreto era obbligatorio (votazioni su persone) oppure facoltativo, su richiesta di un certo numero di deputati (trenta) o senatori (venti). Tra queste, principalmente, le c.d. materie di coscienza che investono le intime convinzioni del singolo parlamentare (di varia natura: culturali, filosofiche, religiose, etiche, ecc.), come tali ritenute meritevoli di essere rimesse alla sua libera valutazione, senza dover sottostare alla disciplina di gruppo; gruppo, peraltro, che su tali materie non prende posizione ufficiale, lasciando spesso e volentieri libertà di voto, anche talora per dissimulare i propri contrasti interni.

Era quindi prevedibile che su un argomento così delicato, come quello oggetto del *ddl Zan*, le opposizioni inoltrassero richiesta di scrutinio segreto. Richiesta peraltro messa in preventivo dalla stessa maggioranza alla Camera la quale, dando per scontato che tale proposta di legge vertesse “prevalentemente su una delle materie indicate nell’articolo 49, comma 1” del regolamento, su cui poteva chiedersi lo scrutinio segreto, aveva deciso - come sopra evidenziato - di non concludere la discussione generale nel primo calendario così da poter applicare il contingentamento dei tempi in un successivo, ai sensi di quanto previsto dall’art. 24.12 R.C. <sup>61</sup>.

È significativo però notare che il *ddl Zan* è stata sottoposto in Assemblea a scrutinio segreto in tutte le votazioni in cui si doveva valutarlo nel suo complesso, e cioè in occasione: dell’unica votazione sulle questioni pregiudiziali sollevate per motivi di costituzionalità (art. 40.4 R.C.); del voto dell’emendamento c.d. premissivo; infine del voto finale.

La sottoposizione del *ddl Zan* a scrutinio segreto era stata quindi già decisa dal Presidente della

<sup>59</sup> Le audizioni informali nell’ambito dell’esame dei disegni di legge nn 2005 e 2205 (contrasto della discriminazione o violenza per sesso, genere o disabilità) si sono svolte presso l’Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi nelle sedute del 27 maggio, 3, 8 (due sedute), 15, 22 e 30 giugno.

<sup>60</sup> V. il comunicato stampa della sen. Cirinnà del 27 maggio 2021.

<sup>61</sup> V. *supra*, § 5.



Camera (seduta del 27 ottobre 2020) quando, al termine della discussione generale, accogliendo la richiesta avanzata in tal senso dal gruppo parlamentare di Fratelli d’Italia (ex art. 51.2, ultimo periodo, R.C.) aveva comunicato che le pregiudiziali di costituzionalità sarebbe state votate secondo tale modalità in quanto il provvedimento in questione incideva “nel suo complesso, sulla base di un giudizio di prevalenza, sugli articoli 13 [libertà personale], 16 [libertà di circolazione e soggiorno], 21 [libertà di espressione], 24 [diritto di azione e difesa in giudizio], 25 [irretroattività della legge penale] e 27 [responsabilità penale] della Costituzione”; tutte “disposizioni richiamate dall’articolo 49 del Regolamento tra quelle in relazione alle quali è ammesso lo scrutinio segreto”. Al riguardo, merita di essere subito evidenziato - alla luce del voto che ha poi determinato al Senato la bocciatura del *ddl Zan* - che alla Camera le votazioni sulle pregiudiziali (di costituzionalità o di merito) relative ad argomenti su cui può chiedersi lo scrutinio segreto possono svolgersi con tale modalità di voto perché la loro approvazione ne determina la reiezione, al pari di quanto accade in caso di votazione finale negativa. Al Senato, invece, sulle questioni pregiudiziali anche se diversamente motivate - ma non sulla proposta di non passaggio agli articoli - si svolge un’unica votazione nominale con scrutinio simultaneo (art. 93.5).

L’ammissibilità dello scrutinio segreto è stata riconfermata dal Presidente (sempre nella seduta del 27 ottobre) in occasione del voto dell’emendamento (n. 01.06) c.d. premissivo presentato dal deputato U. Pagano (Pd). Tali emendamenti, affermatasi in via di prassi, sono così definiti perché diretti ad introdurre un articolo precedente al primo (contrassegnato giustappunto con lo “01”) che riassume i contenuti essenziali dell’intera proposta di legge, contemporaneamente talora abrogandone o modificandone il testo (c.d. emendamenti super-canguro)<sup>62</sup>. Essi, quindi, sono presentati non per emendare ma per contrastare l’ostruzionismo delle opposizioni, dato che la loro approvazione determina la conseguente decadenza per preclusione di gran parte degli emendamenti presentati ai successivi articoli.

Infine, con le stesse motivazioni sopra riportate, il Presidente ha ammesso lo scrutinio segreto sulla votazione finale del *ddl Zan* nella seduta del 4 novembre 2020.

In tutte e tre le suddette votazioni la richiesta di scrutinio segreto non ha però sortito gli esiti sperati. Le votazioni così effettuate, infatti, hanno dato esito negativo con un margine di scarto ampio e costante<sup>63</sup>, senza quindi che esso abbia contribuito a far emergere un significativo dissenso tra le forze politiche (M5s, Pd, Iv e LeU) che sostenevano il *ddl Zan*. Anzi, proprio l’esito della votazione finale induce a ritenere che dello scrutinio segreto abbiano profittato alcuni deputati dell’opposizione per esprimere il loro voto favorevole al *ddl Zan*<sup>64</sup>.

Circa invece lo scrutinio segreto su singoli articoli e relativi emendamenti, vi sono stati solo tre casi in cui tale richiesta è stata accolta, anche stavolta senza però che essa abbia sostanzialmente inciso sull’esito del voto<sup>65</sup>.

Il primo (seduta del 3 novembre 2020) sull’emendamento Varchi 6.197<sup>66</sup> riferito all’articolo (allora

<sup>62</sup> Cfr. G.M. Salerno, L’iniziativa legislativa dell’esecutivo: alcune riflessioni, in *Federalismi.it*, Focus Fonti, 14 luglio 2017, 6 s.

<sup>63</sup> Nella seduta del 27 ottobre le questioni pregiudiziali furono respinte con 53 voti di differenza (254 contro 201), margine ridotto a 36 in occasione del voto sull’emendamento premissivo (236 contro 200; da notare che in precedenza la maggioranza aveva approvato l’emendamento premissivo Annibali 01.0401 con 249 favorevoli e 189 contrari). Infine nella seduta del 4 novembre 2020 il disegno di legge è stato approvato definitivamente con ben 72 voti di scarto (265 favorevoli contro 193 contrari ed un solo astenuto).

<sup>64</sup> Tra questi, in particolare, la deputata Bartolozzi che, dapprima in Commissione Giustizia e poi in Aula, aveva più volte assunto posizioni in aperto dissenso rispetto a quelle del gruppo parlamentare (Forza Italia) cui allora apparteneva.

<sup>65</sup> Anche in queste tre votazioni la maggioranza favorevole al *ddl Zan* ha sostanzialmente tenuto, anche se lo scarto a proprio favore - di solito oscillante su 70 voti circa - si è ridotto rispettivamente a 31 (236 contro 205), 19 (215 contro 234: il minimo registrato) e 31 (243 contro 212).

<sup>66</sup> Esso prevedeva di aggiungere al terzo comma dell’articolo 6, il seguente periodo: “in nessun caso, le cerimonie, gli incontri



6, poi 7) diretto ad istituire la Giornata nazionale contro l’omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia (comma 1) ed a prevedere, in tale occasione specifiche attività da parte delle scuole e delle amministrazioni pubbliche (comma 3). Esso intendeva vietare, durante lo svolgimento di tali iniziative, la pubblicizzazione o la promozione della maternità surrogata, andando così ad incidere sulla libertà di espressione tutelata dall’art. 21 Cost. espressamente incluso dall’art. 49.1 R.C. tra quelli su cui è possibile chiedere lo scrutinio segreto.

Anche il secondo emendamento (seduta del 4 novembre) ammesso allo scrutinio segreto - Montaruli 6.208<sup>67</sup> – sempre riferito all’allora articolo 6, mirava a richiedere il consenso di entrambi i genitori per coinvolgere i loro figli nelle suddette iniziative scolastiche per cui incideva sul diritto-dovere dei genitori di mantenere, educare e istruire i figli sancito dall’art. 30.1 Cost. (stranamente però il Presidente ha fatto riferimento all’articolo 31), espressamente incluso dall’art. 49.1 R.C. tra quelli su cui è possibile chiedere lo scrutinio segreto.

Infine, sempre nella stessa seduta del 4 novembre, il Presidente ha ammesso il voto segreto sull’articolo aggiuntivo Montaruli 6.01<sup>68</sup> che, nel punire chi applicava pratiche di neutralità di genere (*theyby*), introduceva una nuova fattispecie di reato, andando quindi ad incidere sull’art. 25.2 Cost. (irretroattività della legge penale sfavorevole) anch’esso espressamente incluso dall’art. 49.1 R.C. tra quelli su cui è possibile chiedere lo scrutinio segreto.

Solo in due casi, invece, le richieste di voto segreto sono state respinte dal Presidente.

Nel primo (seduta del 29 ottobre 2020), il gruppo parlamentare della Lega per Salvini aveva chiesto lo scrutinio segreto sull’emendamento del deputato Turri (n. 6.415) con cui s’intendeva sopprimere la possibilità, come detto, per scuole e pubbliche amministrazioni di organizzare attività in occasione della Giornata nazionale contro l’omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia. Tale richiesta, motivata in base agli articoli 29, 30 e 31 Cost. sulla famiglia, è stata respinta dal Presidente senza specifiche motivazioni.

Il secondo caso (seduta del 3 novembre 2020) ha riguardato l’emendamento (n. 6.800) della Commissione<sup>69</sup>, sempre sulle attività scolastiche durante la suddetta Giornata, votato (ed approvato) a scrutinio palese, nonostante il gruppo parlamentare di Forza Italia avesse chiesto il voto segreto richiamando sempre agli artt. 30 e 31 Cost. sulla famiglia. Per il Presidente, infatti, tale emendamento aveva natura essenzialmente organizzativa per cui non incideva direttamente su alcuno dei diritti e dei principi di cui all’articolo 49 del Regolamento, anche alla luce dei criteri restrittivi stabiliti dalla Giunta per il Regolamento nelle sedute del 7 febbraio e 7 marzo 2002 in materia di ammissibilità del voto segreto.

---

e ogni altra iniziativa di cui al presente comma possono essere finalizzati a pubblicizzare o promuovere la maternità surrogata di cui alla legge n. 40 del 2004”.

<sup>67</sup> Esso prevedeva l’inserimento dopo il terzo comma dell’articolo 6 del seguente: “3-bis. In ogni caso, quando le iniziative di cui ai commi precedenti coinvolgono direttamente o indirettamente i minori di anni 18, è richiesto l’esplicito e particolare consenso di entrambi i genitori”.

<sup>68</sup> Esso prevedeva l’inserimento del seguente art. 6-bis (Tutela del minore contro le discriminazioni sessuali e di genere): “1. In nessun caso il minore può essere discriminato per il proprio sesso e per tale ragione è vietata nei suoi confronti qualunque pratica di neutralità di genere (*theyby*). 2. Chi applica pratiche di neutralità di genere (*theyby*) nei confronti di minori di anni 18 è punito con la pena della reclusione dai due ai sei anni. La pena è aumentata se il minore ha meno di anni 10”.

<sup>69</sup> Con tale emendamento si voleva, tra l’altro, aggiungere al terzo comma dell’articolo 6 il seguente periodo: “Le scuole, nel rispetto del piano triennale dell’offerta formativa di cui al comma 16, della legge 13 luglio 2015, n. 107, e del patto educativo di corresponsabilità, nonché le altre amministrazioni pubbliche provvedono alle attività di cui al precedente periodo compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

## 8. (segue): b) al Senato

La questione del voto segreto si è posta in termini molto più decisivi al Senato dove la maggioranza che aveva approvato il *ddl Zan* alla Camera, con uno scarto di appena 17 voti (168 favorevoli rispetto ai 151 contrari), poteva contare (sulla carta) di un vantaggio numerico più ridotto; vantaggio peraltro destinato a ridursi - anzi, come vedremo a rovesciarsi - alla luce del mutato atteggiamento di una delle forze politiche che alla Camera aveva sostenuto tale disegno di legge<sup>70</sup>. Del resto, era in certo senso destino che l’iter del *ddl Zan*, caratterizzato come visto da numerose e interessanti questioni procedurali, trovasse il proprio epilogo - si ha motivo di ritenere ormai definitivo per la corrente legislatura - grazie all’applicazione di un istituto del tutto particolare ed oggi previsto solo al Senato: la proposta di non passaggio all’esame degli articoli (art. 96 R.S.).

Grazie a tale istituto un senatore per Gruppo<sup>71</sup> può proporre che non si passi all’esame degli articoli di un disegno di legge, prima che esso abbia inizio. L’approvazione di tale proposta interrompe l’esame del disegno di legge il quale, insieme agli eventuali altri che ne riproducono sostanzialmente il contenuto, non può essere assegnato nuovamente in Commissione per i successivi sei mesi (c.d. improcedibilità temporanea: v. artt. 72.2 R.C. e 76 R.S.).

Come accennato la presentazione di “ordini del giorno diretti ad impedire il passaggio all’esame degli articoli” non è più prevista alla Camera (art. 84 R.C. abrogato il 24 settembre 1997), essendosi correttamente ritenuto tale istituto un’inutile duplicazione della questione pregiudiziale<sup>72</sup> perché, come questa, avente come obiettivo la reiezione del progetto di legge.

Al Senato invece la proposta di non passaggio agli articoli si aggiunge alla questione pregiudiziale tramite cui si vuole “che un dato argomento non debba discutersi” (art. 93.1 R.S.)<sup>73</sup>, con due sostanziali differenze. La prima - di natura procedurale - per cui la questione pregiudiziale viene presentata prima dell’inizio della discussione generale o, su facoltà del Presidente, durante il suo svolgimento mentre la proposta di non passaggio agli articoli viene votata al termine della discussione generale ed ha la precedenza sulla votazione degli ordini del giorno (art. 96.2 R.S.). Tale precedenza, peraltro, ha impedito alla maggioranza di poter votare, come inizialmente ipotizzato, un ordine del giorno che rinviasse il *ddl Zan* in commissione indicando i principi e criteri direttivi, anche di natura interpretativa, cui essa si sarebbe dovuta uniformare (art. 95 R.S.). La seconda - molto più importante e rilevante ai nostri fini - è che, benché abbiano entrambe effetti reiettivi, la questione pregiudiziale è votata mediante “unica votazione nominale a scrutinio simultaneo” (art. 93.5 R.S.) mentre la proposta di non

<sup>70</sup> La ricerca di una soluzione di compromesso sui tre articoli più controversi (il primo sull’identità di genere, il quarto sulla libertà d’espressione ed il settimo sulle iniziative scolastiche in occasione della Giornata nazionale contro l’omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia) spiega il motivo per cui la discussione generale sul *ddl Zan*, iniziata in Assemblea nella seduta del 13 luglio 2021, si è interrotta prima della conclusione il successivo 20 luglio ed è stata più volte rinviata dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (v. seduta del 3 agosto). Anzi, l’opposizione, consapevole delle divisioni nella maggioranza, ha cercato essa di calendarizzare il più presto possibile il *ddl Zan* in Aula (v. richiesta di modifica del calendario predisposto fino al 24 settembre avanzata dal sen. Ciriani (FdI) e respinta nella seduta dell’Assemblea del 15 settembre 2021).

<sup>71</sup> Prima della modifica approvata il 20 dicembre 2017, tale proposta poteva essere avanzata da ogni singolo senatore.

<sup>72</sup> V. *supra*, § 7.

<sup>73</sup> Andrebbe aggiunto l’istituto della chiusura della discussione (v. artt. 44 R.C. e 99 R.S.), se non fosse che esso è caduto in desuetudine perché non può essere applicato nei casi, ormai prevalenti, in cui la stessa discussione sia stata limitata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo o dal Presidente con ripartizione del tempo complessivamente disponibile tra i vari gruppi. In tal caso, infatti, il ricorso alla chiusura della discussione comprimerebbe il diritto di espressione delle opposizioni in assenza di una qualsivoglia finalità istituzionalmente apprezzabile.

passaggio agli articoli può essere votata a scrutinio segreto se riferita ad una questione su cui tale modalità di voto può essere richiesta *ex art.* 113.4 R.S.

È facendo leva su queste due sostanziali differenze che, nella seduta del 27 ottobre 2021, i sen. Calderoli e La Russa hanno presentato, al termine della discussione generale, una proposta di non passaggio agli articoli con l’esplicito intento di determinare l’interruzione dell’esame del disegno di legge. La decisione della Presidente, alla luce dei precedenti, di accogliere la richiesta di scrutinio segreto non pare affatto sia stata ininfluyente ai fini del risultato finale, che ha visto tale proposta approvata con 154 voti favorevoli, 131 contrari e 2 astenuti, con conseguente sostanziale definitiva bocciatura del *ddl Zan*.

Invero, intuendone gli effetti negativi, tale decisione è stata contestata, seppur con varietà di argomenti, dagli esponenti di quei gruppi parlamentari (PD, M5S e LeU) che appoggiavano il *ddl Zan*<sup>74</sup>. Costoro hanno criticato la decisione della Presidente sostanzialmente per due motivi: il fatto che non tutte le disposizioni contenute nel *ddl Zan* fossero sottoponibili a scrutinio segreto e, anzi non fossero prevalenti nel suo complessivo articolato; la natura procedurale, e non di merito, della deliberazione sulla proposta di non passaggio agli articoli, implicante solo un rinvio di sei mesi a causa, come detto, della temporanea improcedibilità.

Entrambi i motivi sono stati però confutati efficacemente dalla Presidente con argomenti che si ritengono solidi e fondati.

In primo luogo, infatti, è evidente che una deliberazione che abbia come effetto quello non di rinviare il disegno di legge in Commissione o di sospenderne temporaneamente l’esame ma di determinarne l’improcedibilità – insieme a tutti quelli di contenuto sostanzialmente analogo – per sei mesi, al pari di quanto avviene in caso di reiezione di un disegno di legge, non abbia carattere procedurale ma esprima un giudizio negativo di merito e come tale vada assimilata alla votazione finale. Non a caso, del resto, la proposta di non passaggio agli articoli viene come detto votata al termine della discussione generale e quindi alla luce degli elementi di merito che sono emersi grazie ad essa, ponendosi di fatto come “ultima pregiudiziale”<sup>75</sup>. A sostegno di tale conclusione depone quanto accaduto al Senato nella seduta antimeridiana del 30 aprile 1998 quando la proposta di non passaggio agli articoli del disegno di legge n. 211 *Salvato ed altri* sull’abolizione della pena dell’ergastolo, formulata dal sen. Callegaro ai sensi dell’art. 96 R.S., fu votata, su richiesta del sen. Maceratini a nome del gruppo di *Alleanza Nazionale*, a scrutinio segreto. Inoltre, allorquando la Giunta per il regolamento, nella seduta del 12 dicembre 2018, respinse la proposta di sottoporre a scrutinio segreto le questioni pregiudiziali<sup>76</sup>, fu da tutti pacificamente accettato che, a differenza di tali questioni, le proposte di non passaggio agli articoli potessero essere sottoposte a scrutinio segreto se riguardanti materie su cui esso era ammesso<sup>77</sup>.

In secondo luogo, proprio per questo motivo, al pari di tutte le votazioni (come quella finale) in cui non è possibile procedere a votazioni per parti separate laddove il loro oggetto sia di carattere composito, allo scopo di poter così distinguere quanto sottoporre a voto segreto da quanto sottoporre invece a voto palese, la Presidente è chiamata ad un giudizio di prevalenza, che evidentemente ha ri-

<sup>74</sup> V. gli interventi dei sen. Zanda (Pd), De Petris (LeU) e Perilli (M5S) nella seduta del Senato del 27 ottobre 2021.

<sup>75</sup> A.P. Tanda, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1987, 233.

<sup>76</sup> Arditamente si sostenne, infatti, che l’espressione “votazione nominale a scrutinio simultaneo” prevista dall’art. 93.5 R.S. non escludesse di per sé lo scrutinio segreto. Da segnalare che ai fini dell’esito della votazione, che registrò cinque voti favorevoli contro cinque contrari, fu decisivo il fatto che la Presidente (che non partecipò alla votazione) avesse messo ai voti la proposta di ammissibilità dello scrutinio segreto (che fu respinta) anziché palese (che sarebbe stata parimenti respinta).

<sup>77</sup> «Il Presidente (...) ritiene infatti che una risposta in termini univoci possa essere fornita unicamente per l’istituto della proposta di non passare all’esame degli articoli di cui all’articolo 96 del Regolamento, per il quale lo scrutinio segreto, ricorrendo i presupposti stabiliti dall’articolo 113 del Regolamento, è pacificamente ammissibile».

solo in favore del primo. Ciò sulla base di due concorrenti argomentazioni: per un verso, il fatto che il disegno di legge in questione incidesse su molti degli articoli della Costituzione richiamati dall’art. 113.4 R.S. ai fini dell’ammissibilità dello scrutinio segreto: la libertà personale (art. 13), di circolazione (art. 16) e d’espressione (art. 21); la tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24) e delle istituzioni o associazioni religiose (art. 20), la responsabilità penale (artt. 25 e 27); per altro verso, il giudizio di prevalenza in tal senso in precedenza compiuto dal Presidente della Camera che, come abbiamo visto, aveva ammesso la richiesta di scrutinio segreto in occasione del voto finale sul disegno di legge.

Tali duplici ragioni inducono a ritenere la decisione della Presidente del Senato solidamente fondata sul regolamento e sui suoi precedenti, salvo rilevare, come detto, l’intrinseca contraddittorietà delle diverse modalità di voto cui per regolamento sono soggetti due istituti procedurali dai medesimi effetti reiettivi: palese per le questioni pregiudiziali, segreta per le proposte di non passaggio agli articoli.

Inoltre, se la proposta di non passaggio agli articoli ha natura di merito e non procedurale, su di essa il Governo (astrattamente, visto che non ha mai ritenuto politicamente d’intervenire su tale disegno di legge) avrebbe potuto porre la questione di fiducia sulla sua reiezione. È vero, infatti, che entrambi i regolamenti vietano la questione di fiducia sulle questioni attinenti al funzionamento interno delle Camere (artt. 116.4 R.C. e 161.4 R.S.) ma, come sopra detto, in questo caso non si trattava di una deliberazione procedurale ma nel merito del provvedimento, con la conseguenza, peraltro, che, per prassi consolidata, la questione di fiducia posta su un provvedimento su cui è stato richiesto e ammesso lo scrutinio segreto comporta la trasformazione del voto in appello nominale, per la preminenza della natura fiduciaria della votazione sul merito del suo oggetto<sup>78</sup>.

## 9. Osservazioni conclusive

L’*iter* parlamentare del *ddl Zan* rappresenta l’ennesimo *stress test* che dimostra in quale misura i forti contrasti che possono insorgere tra le forze politiche nel merito di proposte di legge particolarmente divisive - specie quando, come nel caso in questione, radicati su un diverso bilanciamento dei diritti fondamentali in questione - possono riverberarsi in tutta una serie di inedite questioni procedurali che, sfruttando le pieghe dei regolamenti parlamentari, possono condizionarne l’esame e financo talora l’esito.

Sarebbe certo esagerato sostenere che alla fine la forma abbia prevalso sulla sostanza, e cioè che la bocciatura del *ddl Zan* sia essenzialmente imputabile alla mancanza di strumenti procedurali che potessero consentire alla maggioranza di superare le strategie procedurali poste in essere dalle opposizioni per rallentarne l’esame. Tutte le questioni procedurali poste, infatti – dall’iniziale abbinamento del *ddl Zan* con le altre proposte di legge già presentate sul tema al suo successivo disabbinamento rispetto ad esse, dalla sua assegnazione in sede referente anziché redigente al ruolo da protagonista assunto dal Presidente della Commissione Giustizia al Senato, dall’estensione della fase istruttoria delle audizioni alla scelta per lo scrutinio segreto – sono state, seppur a fatica, sempre superate, fin quando

<sup>78</sup> V. Giunta per il regolamento della Camera, seduta del 31 luglio 1990. Consolidata la prassi parlamentare in tal senso: v. le sedute della Camera del 24 gennaio 1990, 29 giugno 2004, 24 novembre 2004, 12 maggio 2009, 11 giugno 2009. In dottrina v. A. Manzella, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, 222 s.; III ed., Bologna, 2003, 292 s.; S. Curreri, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2000, 188 ss.; G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 791 ss.; G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un’opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 13 febbraio 2009.

la maggioranza a sostegno del *ddl Zan* si è dimostrata tale. Ed è pur vero che non possono sbrigativamente rubricarsi sempre come ostruzionistici gli approfondimenti istruttori svolti su un disegno di legge che sollevava delicati problemi anche di *drafting*, a partire dalle stesse definizioni linguistiche dei termini impiegati (come quelli di orientamento sessuale e identità di genere). Così come non può non evidenziarsi che il disegno di legge in questione abbia avuto un andamento procedurale non lineare, caratterizzato dall'alternarsi di periodi di stasi ad improvvise accelerazioni imposte dalla maggioranza.

In questa prospettiva, non c'è dubbio che la scelta procedurale di sottoporre il *ddl Zan* al voto segreto è risultata determinante ai fini della sua bocciatura. In questo senso, quindi, si può ben affermare che tale scelta procedurale ne abbia determinato l'esito finale. Ma non bisognerebbe nemmeno dimenticare che l'opzione per tale modalità di voto si è rivelata alla fine decisiva solo allorché (in occasione del voto sulla proposta di non passaggio agli articoli) ha permesso la libera espressione di un dissenso politico che si era già particolarmente manifestato al Senato, a causa del risicato vantaggio numerico della maggioranza in quel ramo del Parlamento e del mutato orientamento di una delle sue forze politiche. In altri termini, la scelta per il voto segreto, incontestabile sotto il profilo regolamentare, ha influito ma non certo determinato il voto contrario sul *ddl Zan*, le cui cause sono primariamente di natura politica e vanno quindi innanzi tutto ricercate nel suo mutato contesto.

In questo scenario si pone l'assenza del Governo che, come già evidenziato, sia durante il Conte II che l'attuale esecutivo Draghi, ha rinunciato a prendere posizione sul *ddl Zan*, lasciandone interamente l'esame alla dialettica parlamentare. Il che, in buona sostanza, ha significato per il Governo non porre la questione di fiducia, invece decisiva in occasione dell'approvazione della legge sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso e sulle convivenze di fatto (n. 76/2016). Questione di fiducia che, trasformando come detto il voto da segreto in palese, avrebbe forse contribuito ad evitare la sconfitta parlamentare ma che, di contro, avrebbe potuto essere considerata una inaccettabile forzatura politica, esponendo così il Governo comunque al rischio di una clamorosa sconfitta parlamentare, con tutti gli effetti politici che sarebbero seguiti all'apertura di una crisi di governo in piena pandemia e nell'attuale delicata fase di gestione dei fondi europei del Piano Nazionale di Ricostruzione e di Resilienza (PNRR).

Tutte queste considerazioni, se da un lato tendono a mettere in evidenza le cause primariamente politiche anziché procedurali che hanno determinato l'esito parlamentare finale del *ddl Zan*, dall'altro non possono però non indurre ad una riflessione generale circa l'esigenza di ripensare il procedimento legislativo non solo negli specifici gangli procedurali che ne hanno caratterizzato l'iter, e che tutto sommato rientrano nelle questioni interpretative regolamentari che la prassi parlamentare per sua natura continuamente offre all'attenzione degli studiosi, ma anche, e soprattutto, nel suo complesso, per affrontare alla radice i fattori di crisi della legislazione, in termini di carenza della sua qualità dal punto di vista sia formale che sostanziale<sup>79</sup>.

In questa prospettiva va inserita l'indifferibile necessità di ricercare soluzioni procedurali che possano costituire una valida ed efficace alternativa all'attuale dilagante ricorso alla decretazione d'urgenza, così da delineare un iter legislativo più lineare ed equilibrato dove le ragioni della maggioranza di Governo per tempi certi di votazione vengano temperate con tempi parimenti certi a disposizione dell'opposizione per dispiegare la sua fondamentale azione di critica e di contro-proposta. Inutilmente da ormai quarant'anni si discute di "corsie preferenziali" o "procedure abbreviate" per i disegni di legge che Governo e maggioranza parlamentare ritengano prioritarie al fine di esaminarli in

---

<sup>79</sup> Cfr. da ultimo, A. Malaschini, M. Pandolfelli, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 7 agosto 2021, 166 ss. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

tempi brevi e certi e votarli entro una data fissa<sup>80</sup>. Eppure, su tale tema vi è sempre stato un ampio consenso, come inequivocabilmente dimostrano le spesso convergenti, se non addirittura identiche<sup>81</sup>, proposte di riforma costituzionali e regolamentari presentate in tal senso da gran parte delle forze politiche. Ciò nonostante, tali proposte di riforma non sono state mai esaminate o, quando esaminate mai approvate da entrambe le Camere, oppure, quando approvate, respinte per referendum costituzionale (beninteso insieme ad altre). Proposte certo differenti ma radicate nella possibilità, prevista dall’art. 77.2 Cost., di stabilire “procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza e per lo più accomunate dall’obiettivo di delineare procedure in grado di bilanciare le due opposte esigenze in materia: da un lato, quella del Governo e della sua maggioranza di poter avere uno strumento che consenta loro di vedere esaminati e votati in tempi brevi e certi le proposte legislative cui annette particolare importanza ai fini dello svolgimento della sua azione politica; dall’altro, quella del Parlamento di poterle effettivamente esaminare, senza dover subire le attuali croniche degenerazioni del procedimento legislativo, ormai di fatto quasi totalmente assorbito dalla conversione di decreti-legge mediante questione di fiducia su maxi-emendamenti. Degenerazioni alle quali non riescono validamente ad opporsi né le stesse Camere, a partire dai loro Presidenti, né gli organi di controllo esterno, stante l’inefficacia dei moniti finora rivolti dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale (in assenza di più incisivi interventi) per un più rigoroso rispetto delle basilari ma essenziali regole costituzionali sul procedimento legislativo.

Se quindi un monito dal travagliato iter parlamentare del *ddl Zan* si può trarre è che la prossima stagione di riforme regolamentari, in certa misura imposta dalla riduzione del numero dei parlamentari, affronti il tema di come riportare l’iter legislativo alla sua razionalità originaria, che distingue l’urgenza imprevedibile dei decreti legge (art. 77.2 Cost.) da quella invece prevedibile che si può affrontare tramite “procedimenti abbreviati” (art. 77.2 Cost.) e con tempi certi che possano costituire efficace rimedio alle lentezze e alle farraginosità del procedimento legislativo e porsi quindi come valida alternativa all’attuale abuso della decretazione d’urgenza.

---

<sup>80</sup> Tra i primi ad occuparsene V. Lippolis, *La «corsia preferenziale»»: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e Società*, n. 4/1982, 759 ss.

<sup>81</sup> L’apice di tale convergenza politica è la proposta di modifica regolamentare presentata dai sen. Quagliariello e Zanda (Doc. II, n. 29 del 2 febbraio 2012, d’ora in poi *Proposta Quagliariello-Zanda*), frutto dell’intesa tra gli allora due maggiori gruppi parlamentari (rispettivamente quelli de *Il Popolo della Libertà* e del *Partito democratico*). In tale prospettiva merita di essere citata lo *Schema di modifica regolamentare predisposta dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento della Camera e adottato* [dalla Giunta per il regolamento] *come testo base nella seduta dell’8 gennaio 2014*, poi abbandonato a causa della presentazione della *Riforma Renzi* e dei mutati rapporti politici nel frattempo intervenuti.