

GenIUS

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

PUBBLICAZIONE TELEMATICA SEMESTRALE REGISTRATA TRIB. BOLOGNA · ISSN 2384-9495 · DICEMBRE 2016

2016/2

Direzione scientifica

Daniel Borrillo, Gilda Ferrando, Stefano Rodotà, Robert Wintemute

Direzione editoriale

Marco Gattuso, Barbara Pezzini

Redazione

Diritto Internazionale: Giacomo Biagioni, Adriana Di Stefano, Luca Paladini, Pietro Pustorino, Chiara Ragni, Livio Scaffidi, Roberto Virzo, Chiara Vitucci

Diritto dell'Unione Europea: Elisabetta Bergamini, Carmelo Danisi, Daniele Gallo, Alexander Schuster

Diritto Costituzionale: Anna Lorenzetti, Ilaria Rivera, Francesco Saitto, Angioletta Sperti, Paolo Veronesi, Giacomo Viggiani

Identità di genere: Roberta Dameno

Diritto Penale: Luciana Goisis, Luca Morassutto, Marco Pelissero

Diritto Privato: Stefano Celentano, Ines Corti, Leonardo Lenti, Joelle Long, Guido Noto La Diega, Giuseppina Palmeri, Stefania Stefanelli, Anna Maria Tonioni, Monica Velletti

Diritto Comparato: Denise Amram, Mia Caielli, Michele Di Bari, Francesca Brunetta d'Usseaux, Elena Falletti, Anna Maria Lecis Coccu Ortu, Mathias Moschel, Matteo Winkler

Diritto del Lavoro: Carla Ponterio, Laura Tomasi, Tiziana Vettor

Referees

Emanuela Abbatecola, Rosalba Alessi, Esther Arroyo Amayuelas, Chris Ashford, Marzia Barbera, Vittoria Barsotti, Maria Caterina Baruffi, Roberto Bin, Nerina Boschiero, Giuditta Brunelli, Frances Burton, Ruggiero Cafari Panico, Carlo Casonato, Massimo Cavino, Eleonora Ceccherini, Paolo Cendon, Nicola Cipriani, Roberta Clerici, Giovanni Comandé, Marco Cuniberti, Marilisa D'Amico, Marcella Distefano, Massimo Dogliotti, Emilio Dolcini, Ascensión Elvira Perales, Carla Facchini, Carla Faralli, Vincenzo Ferrari, Arianna Fusaro, Alfredo Galasso, Orsetta Giolo, Victor Luis Gutiérrez Castillo, Francesca Ippolito, Silvia Marino, Francesco Munari, Gaetano Natullo, Silvia Niccolai, Fernanda Nicola, Rosanna Pane, Luigi Pannarale, Baldassare Pastore, Marco Pelissero, Mario Perini, Tamar Pitch, Salvatore Patti, Alessandra Pioggia, Antonio Prunas, Roberto Pucella, Andrea Pugiotto, Roberto Romboli, Giulia Rossolillo, Francesco Salerno, Amedeo Santosuosso, Scott Titshaw, Roberto Toniatti, Elena Urso, Maria Carmela Venuti, Filippo Viglione, Alessandra Viviani, Chiara Volpato, Danaya C. Wright, Andreas R. Ziegler

Registrazione presso il Tribunale di Bologna del 30/4/2014 n. Rgvv 2023 n. 4089/14 cron.

Codice ISSN 2384-9495

Direttore responsabile: Beppe Ramina

Impaginazione: Samuele Cavadini

Sommario

Focus 1: La legge n. 76/2016: contenuti, problemi, prospettive

a cura di Angelo Schillaci

- 6 **Gilda Ferrando:** Le unioni civili. Prime impressioni sulla riforma
- 18 **Angelo Schillaci:** Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento
- 46 **Matteo M. Winkler:** Il piombo e l'oro: riflessioni sul caso *Oliari c. Italia*
- 62 **Geremia Casaburi:** La costituzione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso
- 75 **Claudia Madonia:** *Separate but equal?* Il nuovo istituto dell'unione civile tra persone dello stesso sesso
- 86 **Gianclaudio Malgieri:** L'unione civile alla prova del diritto internazionale privato: all'ombra di una delega legislativa
- 102 **Stefania Stefanelli:** Adozione del figlio del *partner* nell'unione civile
- 131 **Elena Falletti:** Quando l'assenza è più forte di una presenza: lo stralcio del dovere di fedeltà tra matrimonio e unione civile
- 141 **Alberto Figone:** La disciplina della convivenza

Focus 2: Educazione e genere

a cura di Roberta Dameno

- 147 **Roberta Dameno:** Presentazione
- 150 **Mario Perini:** Educazione alla parità di genere: tra autonomia individuale, spirito repubblicano, famiglia e competenze regionali (senza dimenticare la libertà di insegnamento)
- 167 **Nausica Palazzo, Graziella Romeo:** Una pastorale americana: la *transgender youth* nella prospettiva del diritto costituzionale degli Stati Uniti
- 178 **Federico Ferrari:** Pensare il genere e parlare di genere: distinguere livelli, obiettivi e contesti

Interventi

- 194 **Gian Paolo Dolso:** I profili processuali della sentenza costituzionale sulla *stepchild adoption*
- 212 **Francesco Rizzi:** Soffia il vento del cambiamento: sapremo *costruire i mulini?*

Osservatorio documenti *a cura di Carmelo Danisi*

- 229 Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, *Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76*
- 238 Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 6, *Modificazioni ed integrazioni normative in materia penale per il necessario coordinamento con la disciplina delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera c), della legge 20 maggio 2016, n. 76*
- 240 Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 7, *Modifiche e riordino delle norme di diritto internazionale privato per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76*
- 242 Italia, Decreto del Ministro dell'Interno 27 Febbraio 2017

Osservatorio decisioni *a cura di Carmelo Danisi*

- 246 Corte europea dei diritti umani, decisione del 30 giugno 2016, *Taddeucci e McCall c. Italia*
 - 253 Corte europea dei diritti umani, decisione del 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*
 - 271 Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza del 21 giugno 2016, n. 19599
 - 284 Corte di appello di Milano, decreto del 28 ottobre 2016
 - 288 Tribunale per i minorenni di Milano, sentenza del 17 ottobre 2016, n. 261
 - 304 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, ordinanza del 7 dicembre 2016
 - 306 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia, sentenza del 14 dicembre 2016
 - 318 Tribunale di Rovereto, ordinanza del 21 giugno 2016
 - 325 Corte costituzionale, sentenza del 24 febbraio 2016, n. 76
-
- 332 Announcement: The LawsAndFamilies Database

Angelo Schillaci*

Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento

Sommario

1. Il diritto parlamentare ed il conflitto politico sul riconoscimento della vita familiare omosessuale – 2. Il diritto parlamentare nel dibattito pubblico sui lavori preparatori della legge – 3. Inkursus: lotta per il riconoscimento e “contesa” sulla Costituzione nel dibattito parlamentare – 4. Diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento: il problema dell’ostruzionismo – 5. In mare aperto: in Aula senza Relatore – 6. Il “non passaggio agli articoli” e il problema del voto segreto – 7. Il numero degli emendamenti presentati e l’emendamento premissivo di principio: la seduta del 16 febbraio – 7.1 Gli emendamenti premissivi di principio – 7.2 La seduta del 16 febbraio e gli sviluppi successivi: il ruolo della Presidenza – 8. Il maxiemendamento e la questione di fiducia: l’improvviso arresto della lotta per il riconoscimento – 9. Rilievi conclusivi

Abstract

L’articolo offre una ricostruzione critica dei lavori parlamentari sul disegno di legge in materia di unioni civili e convivenze, con riferimento specifico ai lavori del Senato della Repubblica. In particolare, attraverso la disamina della strategia ostruzionistica posta in essere dalle forze contrarie al provvedimento, e della reazione del partito di maggioranza relativa e successivamente del Governo, l’Autore inserisce la vicenda relativa alle unioni civili omosessuali nel quadro più generale dei rapporti tra diritto parlamentare, gestione del conflitto politico e lotta per il riconoscimento dei diritti civili.

The paper offers a critical analysis of the parliamentary legislative procedure on the Bill S. 2081, on homosexual civil partnerships and cohabitants. The analysis stresses, in particular, filibustering by the opposition, and the reactions of the majority. As a result, the paper shows the deep relation between parliamentary law, approach to political conflicts and struggle for civil rights.

1. Il diritto parlamentare ed il conflitto politico sul riconoscimento della vita familiare omosessuale

Nel corso dell’iter di approvazione della legge 20 maggio 2016, n. 76 (*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze di fatto*), il processo politico parlamentare si è trovato preso, rischiando di rimanere impigliato in essa, in una dinamica conflittuale tipica delle moderne

* Ricercatore (RTDB) in diritto pubblico comparato, Università di Roma “Sapienza”.
Il contributo viene pubblicato in seguito a referees a doppio cieco.

democrazie pluralistiche, che ripropone tensioni che caratterizzano lo sviluppo storico del costituzionalismo, e rinvia, in estrema sintesi, al concetto di “lotta per il riconoscimento”¹.

In quest’ottica, proprio l’analisi dei lavori del Senato, delle forzature e dei numerosi profili critici e controversi sul piano dell’interpretazione del Regolamento rappresentano un utile ausilio per inquadrare i rapporti tra lotta per il riconoscimento e articolazione del processo politico. Le tensioni che hanno caratterizzato la vicenda dell’approvazione della legge sulle unioni civili si sono infatti riversate sul diritto parlamentare e sulla sua interpretazione. Nel faticoso iter della legge, specie nel passaggio al Senato, si colgono in controluce tutte le difficoltà legate all’approvazione di un testo che, se è stato seguito con passione dalla società civile, ha suscitato dibattito, conflitti, resistenze. Tale circostanza, peraltro, si pone in continuità con la posizione del diritto parlamentare nel sistema, ed in particolare con il suo rapporto — fisiologicamente dialettico — con le dinamiche del processo politico e la sua capacità integrativa, dentro e fuori i palazzi.

In apertura, e prima di analizzare i singoli passaggi dell’iter, occorre svolgere una breve premessa su natura e funzione del diritto parlamentare, dal particolare angolo visuale qui proposto. Il diritto parlamentare si pone infatti al crocevia tra articolazione del processo politico ed istanza di razionalizzazione normativa del conflitto, e la sua legittimazione si dibatte tra la tendenza a rinvenire nello strumento giuridico la garanzia della funzionalità del sistema e la consapevolezza del ruolo dell’elemento politico nei processi di interpretazione e applicazione del diritto parlamentare². Al di là del problema della legittimazione del processo di decisione, vi è senz’altro, come è stato osservato, un “legame strettissimo [...] tra la salvaguardia della razionalità del procedimento decisionale legislativo e la piena funzionalità di un sistema parlamentare e democratico”³.

L’istanza di razionalizzazione delle dinamiche politiche è un *topos* ricorrente nella storia della forma di governo parlamentare, che rinvia — in estrema sintesi — alla tensione tra ruolo dei partiti, dimensione istituzionale della rappresentanza ed assetti della forma di governo parlamentare⁴, come anche alla più generale aspirazione del costituzionalismo a limitare il potere attraverso il diritto. Che l’organizzazione dei lavori parlamentari attraverso procedure inserite in un quadro giuridico definito, condiviso e trasparente, possa rappresentare un efficace strumento di articolazione del conflitto e, al tempo stesso, garantire razionalità del processo decisionale, rappresenta infatti un’acquisizione risalente nella storia del parlamentarismo — sia inglese che continentale — e risulta con estrema chiarezza, ad esempio, in riflessioni classiche sulla democrazia parlamentare, come quella di Kelsen⁵. D’altro canto, come è stato recentemente osservato, per Kelsen il rendimento delle procedure (e soprattutto del principio maggioritario, che di esse è inevitabile corollario) non si limiterebbe a rinviare al mero dato formale, e ad una finzione di assorbimento delle posizioni minoritarie in quelle maggioritarie, ma rinviene “giustificazioni più profonde” in un complessivo “disegno di razionalizzazione del potere” che ha l’obiettivo di mantenere aperto il canale di comunicazione tra libertà politica, eguaglianza, unità di decisione e garanzia del pluralismo: in questo senso, “libertà politica e integrazione sociale risultano indissolubilmente connesse, ed il compromesso è il veicolo essenziale di questa congiunzione”⁶.

La tensione tra istanza di razionalizzazione normativa e ruolo della politica nell’applicazione e nell’interpretazione delle “regole del gioco” — snodo essenziale della stessa legittimazione del diritto

- 1 Si utilizza qui l’espressione proposta da A. Honneth, che già da qualche decennio ha offerto una ricostruzione degli strumenti di gestione del conflitto nelle società contemporanee attraverso le dinamiche del riconoscimento: cfr. A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento. Proposte per un’etica del conflitto*, Francoforte, Surkamp, 1992 (ed. it. Milano, Il Saggiatore, 2002).
- 2 Nel senso che le dinamiche di interpretazione del diritto parlamentare chiamino in causa, continuamente, il “rapporto tra le risorse della prescrittività dispiegate dalle tendenze razionalizzatrici e la dimensione irrazionale della realtà politica”, v. R. Ibrido, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 18. Per una ricostruzione delle dinamiche di legittimazione del diritto parlamentare, v. per tutti l’opera fondamentale di M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.
- 3 Così, in particolare, G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 31.
- 4 In questa prospettiva, v. soprattutto P. Ridola, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 115 ss.
- 5 Il riferimento è ad H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, ora in Id., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 41 ss. Sui rapporti tra la concezione kelseniana della democrazia e la fondazione teorica e metodologica del diritto parlamentare, v. ora R. Ibrido, *L’interpretazione...*, cit., pp. 160 ss.
- 6 Così P. Ridola, *Costituzione e potere politico nella democrazia di massa: tra Machtstaat e politische Legitimation*, in Id., *Stato e costituzione in Germania*, cit., pp. 103-104.

parlamentare⁷ — rivela pertanto tutta la complessità dell'intreccio tra diritto parlamentare, legittimazione dei processi di decisione e integrazione della comunità politica: “il diritto parlamentare”, è stato osservato, “deve operare costantemente come fattore di integrazione del pluralismo politico, come fattore di organizzazione della convivenza assembleare di una molteplicità sempre cangiante, come fattore di un'inclusione che è sempre da attualizzare nel qui e nell'ora del presente, nelle tensioni e nelle condizioni politiche del presente”⁸. Che ciò implichi l'insostenibilità, con riferimento al diritto parlamentare, di una “dogmatica giuridica perfetta” è conclusione senza dubbio affascinante, a patto di leggerla, come pare possibile, nel prisma delle inevitabili interdipendenze — e della tensione sempre aperta alla ricerca di equilibri — tra stabilità e certezza delle forme giuridiche e assetto delle relazioni politiche che sono alla base di esse⁹.

Le dinamiche di interpretazione e applicazione del diritto parlamentare investono, in altre parole, la legittimazione stessa dei processi di decisione politica. Questo vale sia con riferimento a profili di vera e propria “negoiazione”, soprattutto attraverso tecniche ostruzionistiche e forzature, della prassi parlamentare tra gli attori coinvolti “nel palazzo” — un elemento che, come vedremo, è presente in controluce nell'iter di approvazione della legge n. 76/2016 — sia con riferimento alla proiezione pubblica, o esterna, di simili dinamiche.

Pertanto, la lettura critica dei lavori parlamentari, che qui si propone, appare utile non solo dal punto di vista della riflessione sull'evoluzione del diritto parlamentare nella corrente legislatura, sulle tensioni che lo caratterizzano, e sul crescente “stress” cui sono sottoposti i procedimenti legislativi di fronte alla difficile composizione del conflitto tra attuazione dell'indirizzo politico governativo (in tempi rapidi) e garanzia del pluralismo e delle minoranze¹⁰. Allo stesso tempo, se riguardati nella più ampia prospettiva della “lotta per il riconoscimento”, i lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge sulle unioni civili rappresentano una formidabile occasione per riflettere sulla crisi della capacità integrativa del processo politico parlamentare, dall'angolo visuale privilegiato rappresentato dalla (faticosa) articolazione — sul piano delle procedure di diritto parlamentare e della ricerca del compromesso — di una risposta ad una domanda di riconoscimento direttamente incidente sulla dignità sociale della persona e delle comunità familiari cui dà vita.

2. Il diritto parlamentare nel dibattito pubblico sui lavori preparatori della legge

Specie in occasione del passaggio al Senato, peraltro, il diritto parlamentare è stato sottoposto a tensioni per così dire “esterne” al sistema del diritto parlamentare: su di esso, infatti, si è scaricata l'eco del dibattito pubblico sul tema, a tratti assai confuso (si pensi, solo per fare un esempio, alla continua sovrapposizione tra riconoscimento della vita familiare omosessuale e tematiche legate alla procreazione medicalmente assistita), mostrando tutta la difficoltà delle forze parlamentari di integrare la domanda di riconoscimento, traducendola in termini tecnici, idonei a neutralizzare ed indirizzare il conflitto politico verso una composizione degli interessi in campo. Allo stesso tempo, l'iter di approvazione della legge sulle unioni civili è stato caratterizzato da una complessa sinergia tra forze politiche, movimento

7 Ricostruisce in questa luce i “percorsi del riconoscimento” del diritto parlamentare, R. Ibrido, *L'interpretazione...*, cit., pp. 88 ss.

8 Così G. Filippetta, *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in Aa.Vv., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 25 ss., 28.

9 In altri termini, la razionalizzazione normativa delle procedure di decisione resta soggetta a tensioni continue, che rinviano al mutevole atteggiarsi dei rapporti tra le forze politiche. Ad esempio, resta fondamentale e assai significativa la riflessione di Santi Romano che — egualmente ispirato dalla dottrina tedesca e dalla esperienza del parlamentarismo britannico — metteva in luce come alla legittimazione e all'effettività del diritto parlamentare concorresse in misura determinante l'accordo tra gli attori politici attorno a principi e regole ritenuti essenziali per la stessa sopravvivenza delle istituzioni parlamentari. Il riferimento è al noto saggio di S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), ora in Id., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 261 ss. La posizione di Romano, come ben ricostruito da R. Ibrido, *L'interpretazione...*, cit., p. 159, è andata poi soggetta a mutamenti, che non hanno intaccato tuttavia — a parere di chi scrive — il profondo legame tra la peculiare “giuridicità” del diritto parlamentare e la dimensione istituzionale in cui affonda le proprie radici e dispiega i propri effetti.

10 Sul punto, v. il recente ricco volume a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, *Le procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, Il Mulino, 2016.

LGBT, organi di informazione ed allargamento del dibattito pubblico ai *social network*: specie nelle ultime due settimane dei lavori dell'Assemblea del Senato, infatti, l'attenzione sugli strumenti di lavoro dell'Aula è stata estremamente alta, e si è intrecciata, come ovvio, con il più generale interesse della società civile verso i temi in discussione. Si pensi, solo per fare alcuni esempi (e con riserva dell'analisi che si condurrà in seguito), all'annuncio — dato il 6 febbraio 2016 dal leader del M5S, Beppe Grillo, attraverso il suo blog — in relazione alla decisione di consentire ai senatori del M5S di votare secondo coscienza su un profilo centrale del disegno di legge, l'art. 5 in tema di adozione coparentale del figlio del *partner* omosessuale; si pensi al ruolo dei principali quotidiani, ed in particolare dell'atteggiamento mostrato da *La Repubblica* e dal *Corriere della Sera* specie per il diverso credito dato ad indiscrezioni e retroscena (ma si pensi anche alla prima pagina de *La Stampa* del 3 febbraio 2016, che dava grande risalto a presunti abboccamenti tra esponenti del M5S e alcuni settori delle gerarchie vaticane); si pensi, ancora, al dibattito sull'eventuale concessione di voti segreti da parte della Presidenza, con significative prese di posizione addirittura da parte del Presidente della Conferenza Episcopale italiana, Card. Bagnasco, che ha rivendicato, l'11 febbraio 2016, la centralità del rapporto tra libertà di coscienza e voto segreto, auspicando l'ampio ricorso a tale strumento di votazione (con una altrettanto significativa ed aspra replica del Presidente del Consiglio dei Ministri il successivo 13 febbraio); si pensi, infine, alla discussione pubblica sulla messa in votazione dell'emendamento premissivo a prima firma Marcucci (il cosiddetto "supercanguro"), prima e dopo la seduta del 16 febbraio 2016, che ha visto il tramonto definitivo di tale ipotesi.

Si è avuta, in tutti questi casi, una vivace dialettica tra soggetti dello spazio pubblico — con il significativo ulteriore coinvolgimento dei giuristi — e forze politiche rappresentate in Parlamento, che è andata ben oltre la tradizionale funzione di controllo affidata all'opinione pubblica, per configurare assetti che sembrano evocare il modello della "contro democrazia" tracciato da Pierre Rosanvallon¹¹: la lotta per il riconoscimento della vita familiare omosessuale, come ogni battaglia storica per i diritti civili, ha visto dunque il concorso di una serie di attori politici, istituzionali e non, che ha investito anche, e tale aspetto va sottolineato, l'andamento dei lavori parlamentari. La tensione tra fattore politico e fattore giuridico nell'interpretazione del diritto parlamentare si è così arricchita di un elemento ulteriore, esterno rispetto alle forze rappresentate in Parlamento, mostrando (se mai ve ne fosse bisogno) che i processi di decisione politica e la ricerca del compromesso anche attraverso la "negoiazione delle prassi" — specie in relazione alla neutralizzazione del ricorso all'ostruzionismo — affondano le proprie radici in processi politici e culturali più ampi, che trascendono la dimensione istituzionale, sono caratterizzati da dinamiche comunicative e cooperative all'interno della società "aperta" degli interpreti e chiamano in causa in maniera concorrente la responsabilità politica e l'impegno civile: determinante, come evidente, l'attinenza dei temi in discussione ad una scelta politica relativa al riconoscimento di dimensioni di vita e all'estensione dei diritti civili¹².

3. Inkursus: lotta per il riconoscimento e "contesa" sulla Costituzione nel dibattito parlamentare

L'analisi del dibattito parlamentare conferma, inoltre, l'esistenza di un legame molto stretto tra lotta per il riconoscimento e "contesa" attorno alle potenzialità evolutive del quadro costituzionale, o ancora tra l'istanza di inclusione delle molteplici identità che — nel nostro tempo — rivendicano liberazione, spazio e partecipazione, e tenuta del processo di integrazione della comunità politica attorno ai principi e ai valori costituzionali: di simile tensione è traccia, ad esempio, nell'intervento con il quale la Senatrice Cirinnà ha aperto la discussione generale sul disegno di legge, nella seduta del Senato del 2 febbraio 2016, laddove ha richiamato i "diversi approcci alla Costituzione: come patrimonio comune o come patrimonio di pochi, come progetto aperto al futuro o come cristallizzazione di assetti tradizionali

11 Il riferimento è a P. Rosanvallon, *Contro-democrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Bologna, Castelvecchi, 2006.

12 Per qualche ulteriore spunto sulle dinamiche che hanno animato e animano le lotte per i diritti civili, si v. almeno, oltre al classico C.R. Epp, *The rights revolution. Lawyers, Activists and Supreme Court in Comparative Perspective*, University of Chicago Press, 1998, il recente volume di B. Ackermann, *We, the people. III. The Civil Rights Revolution*, Harvard University Press, 2014. Per un inquadramento teorico e metodologico, v. ancora P. Ridola, *Costituzione, stato e società nelle democrazie pluralistiche*, cit.; per una più specifica riflessione sull'apertura dei percorsi di interpretazione del diritto parlamentare, v. ancora R. Ibrido, *L'interpretazione...*, cit., specie pp. 462 ss. Sulla vicenda specifica dell'approvazione della legge sulle unioni civili, v. ora F. Rizzi, *Dopo le unioni civili: Davide contro Golia e i percorsi di eguaglianza*, in *Articolo29*, www.articolo29.it, 21 maggio 2016.

immutabili”¹³. Più in generale, l’intero dibattito parlamentare — ed in particolare, quello svoltosi in Aula al Senato — è stato caratterizzato dall’uso tattico di argomenti volti ad evidenziare presunti profili di illegittimità costituzionale del disegno di legge. Come ben evidenziato da alcuni commentatori¹⁴ e dal Sen. Palermo¹⁵, il dibattito d’Aula — ma anche, a ben vedere, il dibattito pubblico di quei giorni — è stato in altre parole caratterizzato dalla continua sovrapposizione di argomenti costituzionali ad argomenti squisitamente politici, così tentando di corroborare l’opposizione al merito della legge, ma anche di spostare continuamente l’oggetto della discussione dal piano politico a quello costituzionale.

Oggetto del contendere è stata — come si vedrà ad esempio in merito alla mancata concessione del voto segreto sulla proposta di non passaggio agli articoli — l’asserita omologazione dell’istituto dell’unione civile al matrimonio, in violazione dell’art. 29 della Costituzione e del contenuto della sentenza n. 138/2010 della Corte costituzionale, che avrebbe invece distinto nettamente le due fattispecie, precludendo al legislatore non solo di introdurre il matrimonio tra persone dello stesso sesso, ma anche di disciplinare una forma di unione autonoma rispetto al matrimonio, su questo modellata, e riservata alle coppie omosessuali¹⁶.

In disparte il dibattito sull’interpretazione della sentenza n. 138/2010¹⁷, il rapporto tra unione civile e matrimonio chiama in causa la portata — nella fattispecie in oggetto — degli artt. 2 e 3 della Costituzione, cui la legge n. 76/2016, al comma 1 dell’articolo unico, afferma di ispirarsi: se, infatti, l’ancoraggio all’art. 2 incide sul diverso fondamento dell’unione civile rispetto al matrimonio, l’art. 3 impone di limitare le differenze di trattamento tra i due istituti — che si rivolgono alla disciplina di analoghe situazioni di vita — secondo criteri di ragionevolezza¹⁸. In questo senso, si è correttamente osservato, in Aula, che

-
- 13 V. ancora il testo integrale dell’intervento nella seduta del 2 febbraio 2016 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964262>).
- 14 Cfr. ad esempio S. Ceccanti, *Un problema solo politico*, in *Quotidiano nazionale*, 20 gennaio 2016 (<https://stefanoceccanti.files.wordpress.com/2016/01/ceccanti-unioni.pdf>), specie per la chiara affermazione che “tirare in ballo la costituzionalità non è semplice e sembra per lo più il riflesso di posizioni di merito: nel senso che ciascuno tende a dire che le opinioni che non condivide non sarebbero solo sbagliate, ma anche incostituzionali [...] il legislatore si deve muovere dentro un conflitto politico senza eccedere nell’usare la Costituzione”.
- 15 L’intervento del Sen. Palermo (Misto), svolto nell’ambito della discussione sulle questioni pregiudiziali e sospensive, si può leggere nel resoconto della seduta pomeridiana del 2 febbraio 2016, all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964262>.
- 16 Cfr. in particolare gli interventi dei Senatori Quagliariello e Sacconi nella seduta pomeridiana del 28 gennaio 2016, dedicata alla discussione delle questioni pregiudiziali e sospensive, che si possono leggere all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=960909>.
- 17 Il dibattito dottrinale sulla sentenza n. 138/2010 ha visto contrapposte due posizioni: ad una posizione più rigida, che ricava dalla sentenza — ed in particolare dai percorsi di interpretazione dell’art. 29 Cost. — un divieto di introduzione del matrimonio tra persone dello stesso sesso anche da parte del legislatore (cfr. ad esempio le posizioni di A. Ruggeri, *“Famiglie” di omosessuali e famiglie di transessuali: quali prospettive dopo Corte cost. n. 138 del 2010?*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011, www.rivistaaic.it) si contrappone una posizione più aperta, che valorizza, nella decisione della Corte, la sua natura di sentenza sui limiti dell’interpretazione, piuttosto che della legislazione (per questa posizione, v. soprattutto B. Pezzini, *Il matrimonio same sex si potrà fare. La qualificazione della discrezionalità del legislatore nella sent. n. 138 del 2010 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2715 ss., 2719). A non essere consentita, sarebbe, in altri termini, l’estensione per via interpretativa del matrimonio alle coppie omosessuali, rimanendo impregiudicata l’area della discrezionalità legislativa. Per una ricostruzione del dibattito, e delle sue implicazioni sul piano della tutela dei diritti fondamentali, v. R. Romboli, *La sentenza 138/2010 della Corte costituzionale e le sue interpretazioni*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2011 (www.rivistaaic.it) ma anche, da ultimo, A. Di Martino, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, Relazione al Convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa, pp. 32 ss. (<http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2016/06/1.-rel.-GdP-DiMartino-corr-1.pdf>), nonché, se si vuole A. Schillaci, *Costruire il futuro. Omosessualità e matrimonio*, in Id. (a cura di), *Omosessualità eguaglianza diritti*, cit., pp. 195 ss.
- 18 In questo senso, v. ad esempio l’audizione del Prof. Ceccanti dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di unioni civili, seduta del 9 marzo 2016, laddove mette in guardia rispetto alla “confusione tra il fondamento e il trattamento”, avvertendo che “un conto è dire che il fondamento delle unioni civili è l’articolo 2 e che quello del matrimonio è l’articolo 29 della Costituzione; un altro conto è dire che il trattamento deve essere per forza sempre diverso o che non si possono richiamare gli articoli del codice civile, perché la citata sentenza n. 138 del 2010 dice che spetta al legislatore, poi, valutare con ragionevolezza quando ritiene di dover parificare o richiamare i matrimoni e quando ritiene di dover distinguere” (http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipo_gia=indag&sottotipologia=c02_convivenze&anno=2016&mese=03&giorno=09&idCommissione=02&numero=0001&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00020).

“modellare” l’unione civile sul matrimonio non equivale ad “omologare” quella a questo, ma assicurare, piuttosto, il rispetto del principio di eguaglianza, secondo canoni di ragionevolezza¹⁹.

A ben vedere, è proprio su questo punto che si è appuntata la maggior parte degli interventi critici in Aula, specie in sede di discussione delle pregiudiziali di costituzionalità. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all’insistenza sulla distinzione tra riconoscimento di diritti “nelle” formazioni sociali e diritti “delle” formazioni sociali in cui il soggetto svolge la sua personalità ai sensi dell’art. 2²⁰, ritenendo peraltro che solo la prima delle due soluzioni fosse autorizzata dalla sentenza n. 138/2010 della Corte costituzionale. Altro è, infatti, accordare diritti e doveri individuali ai membri della coppia, altro è riconoscere l’unione attraverso un apposito istituto che le dia forma e stabilità giuridica. Deve essere ricordato, tuttavia, che la Corte ha affermato che alle persone omosessuali spetta, ai sensi dell’art. 2 Cost., “il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone — nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge — il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri”: la rilevanza di tale puntualizzazione non è sfuggita, nel dibattito d’Aula, come testimonia ad esempio l’intervento del Sen. Sergio Lo Giudice nella discussione generale²¹. O ancora, che nella sentenza n. 170/2014, relativa allo scioglimento automatico del matrimonio in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei coniugi, la Corte costituzionale espressamente parla (anche nel formulare il dispositivo additivo di principio) della necessità che l’unione prosegua “con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima”; tale indicazione è stata poi significativamente interpretata dalla Corte di cassazione, in sede di prosecuzione del giudizio principale, nel senso che debba essere garantito alla coppia uno “statuto sostanzialmente equiparabile” a quello del matrimonio²². Per altro verso, infine, la Corte europea dei diritti umani, nella sentenza con la quale, il 21 luglio 2015, l’Italia è stata condannata per il mancato riconoscimento delle unioni omosessuali ha affermato, assai significativamente, che le unioni civili hanno “un valore intrinseco per le persone” che ad esse danno vita, e che “tale riconoscimento conferirebbe inoltre un senso di legittimità alle coppie omosessuali”²³.

Si pensi, sempre in quest’ottica, all’altro ricorrente argomento — affacciato sin dall’intervento del Sen. Malan nella seduta antimeridiana del 28 gennaio — relativo alla violazione dell’art. 3 Cost., realizzata con la riserva dell’istituto dell’unione civile alle sole coppie omosessuali. Si tratta, a ben vedere, di un argomento strumentale, che misconosce la reale portata del principio di eguaglianza. Delle due, infatti, l’una: o si persegue con coerenza l’obiettivo di differenziare l’unione civile dal matrimonio, e dunque si ammette l’introduzione di un istituto alternativo al matrimonio e tuttavia riservato alle coppie omosessuali (dal momento che le coppie eterosessuali continuano ad avere accesso al matrimonio) ma egualmente rispettoso dell’art. 3 e del canone di ragionevolezza del trattamento differenziato, oppure si pongono coppie eterosessuali e coppie omosessuali su un piano di eguaglianza — come rivendicato, per assurdo, dalla stessa posizione in discorso — ma allora non può che concludersi per l’estensione del matrimonio alle coppie formate da persone dello stesso sesso: come affermato, con chiarezza, dal Sen. Palermo, infatti, “se questa disposizione dovesse violare il principio di eguaglianza, se ne dovrebbe ricavare che la viola anche il mancato accesso al matrimonio”²⁴.

Alla base di simili argomentazioni pulsa, a ben vedere, uno degli snodi critici della lotta per il riconoscimento, ed in particolare l’esito argomentativo dello stigma di fondo verso la vita familiare delle coppie omosessuali, che si assume inferiore e indegna di riconoscimento pubblico, e al più relegabile all’ambito dei rapporti contrattuali, a forme di riconoscimento più blande ed affidate al paradigma pri-

19 Cfr. in questo senso, molto chiaramente, l’intervento della Sen. Lo Moro nella seduta antimeridiana del 28 gennaio 2016 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=960909>). Analogamente si era espressa la Commissione Affari costituzionali del Senato con il proprio parere sul disegno di legge, il 12 maggio 2015 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=914172>).

20 Cfr. l’intervento del Sen. Giovanardi nella seduta del 28 gennaio 2016 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=960909>).

21 Cfr. questo passaggio: “Nella sentenza n. 138 del 2010 la Consulta ha definito l’unione omosessuale come la stabile convivenza fra due persone dello stesso sesso cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia — ripeto una condizione di coppia — ottenendone il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri. La Corte aggiunge che sarà lei stessa a garantire, attraverso il controllo di ragionevolezza, la necessità di un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e della coppia omosessuale” (seduta del 3 febbraio 2016, corsivo aggiunto, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964302>).

22 Si tratta di Corte di cassazione, sez. I civ., sentenza del 21 aprile 2015, n. 8097.

23 Cfr. Corte Edu, *Oliari c. Italia*, cit., par. 174.

24 Cfr. ancora l’intervento del Sen. Palermo nella seduta pomeridiana del 2 febbraio 2016.

vaticistico²⁵. Tale censura nascondeva una posizione strategica ben chiara, volta ad eludere la specificità dell'unione civile, con l'intento ultimo di degradare l'unione omosessuale ad un istituto di natura contrattuale, sprovvisto dell'istituzionalizzazione e della stabilità sancita invece dal disegno di legge: non è allora un caso che ad essa si sia intrecciata, nella fase finale dei lavori del Senato e lungo tutto l'iter del disegno di legge alla Camera, la strategica e strumentale sovrapposizione — sul piano terminologico — tra unioni civili e disciplina delle convivenze, con l'intento di sostenere la sufficienza di quest'ultima ai fini della tutela delle coppie formate da persone dello stesso sesso, escludendo la necessità di un istituto autonomo e formalizzato²⁶.

La misura della distanza tra unioni civili, matrimonio e convivenze, chiama pertanto in causa la dignità della vita familiare omosessuale, e la possibilità stessa di riconoscere ad essa — pur nella differenza del *nomen* dell'istituto deputato al suo riconoscimento — pari dignità sociale ai sensi dell'art. 3.

4. Diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento: il problema dell'ostruzionismo

Con riferimento specifico ai singoli passaggi dell'iter di approvazione della legge, deve osservarsi che esso ha riproposto conflitti tipici del diritto parlamentare — su tutti, quello tra istanza di razionalizzazione giuridica del conflitto politico, e fisiologica tendenza dei rapporti tra le forze politiche a debordare rispetto ai modelli procedurali — e, per altro verso, tensioni che hanno caratterizzato, nel corso di questa legislatura, l'approvazione di provvedimenti centrali nell'attuazione del programma del Governo attualmente in carica: anticipando un tema che si svilupperà in seguito, sono molte le analogie, sul piano procedurale, tra il passaggio al Senato della legge sulle unioni civili e l'approvazione da parte dello stesso ramo, poco più di un anno fa, del disegno di legge in materia elettorale.

Punto di osservazione privilegiato per cogliere l'intreccio tra andamento dei lavori parlamentari relativi alla legge n. 76/2016 e "lotta per il riconoscimento" è rappresentato, senza dubbio, dalle tecniche ostruzionistiche messe in atto dalle forze politiche contrarie al provvedimento, e dalle relative contro-misure, tentate dalle forze politiche favorevoli, ed in particolare dal partito di maggioranza relativa e, in un secondo momento (con successo), dal Governo²⁷.

Il ricorso all'ostruzionismo, infatti, ripropone la tensione di fondo che anima il modello di legittimazione del diritto parlamentare, nella misura in cui si incentra sull'uso, da parte del singolo parlamentare o dei gruppi, di facoltà del tutto legittime, con finalità però opposta rispetto a quella, fisiologica, di contribuire all'ordinato svolgimento dei lavori, contribuendo all'articolazione del compromesso e alla razionalità della decisione finale: come è stato affermato, da "impulso" l'attività del parlamentare

25 Come ben rilevato dal Sen. Manconi, nel suo intervento nella seduta del 25 febbraio 2016, laddove ha criticato con forza la "logica [e l'] approccio culturale che intende negare l'istanza morale che c'è, che può esserci, nella domanda di unione civile, che mira a neutralizzare il valore sociale ed etico di quella stessa unione civile e a ridurla a un mero contratto privato" unitamente alla "prospettiva [...] economicistica, che offre una sorta di scambio tra concessioni di alcune garanzie patrimoniali, ereditarie, previdenziali, fiscali e amministrative in cambio della rinuncia al riconoscimento giuridico e morale dell'unione civile", ravvisando al tempo stesso che "è esattamente quel riconoscimento giuridico morale dell'unione civile che costituisce il cuore pulsante della questione e il suo senso ultimo e più alto".

26 Emblematiche, in questo senso, le prese di posizione manifestate a più riprese, sugli organi di stampa, da esponenti di Nuovo Centrodestra – Area popolare: offrendo al Partito democratico — già a seguito dell'indicazione di libertà di coscienza sulla cd. *stepchild adoption*, data da Beppe Grillo, sul proprio blog il 6 febbraio — la propria disponibilità ad approvare la legge, tanto il Ministro degli interni quanto il Sen. Schifani non esitarono a dirsi sì, contrari alla cd. *stepchild adoption* ma, sorprendentemente, favorevoli alle unioni civili. E tuttavia, dal contenuto delle interviste in parola, si evince che — con l'espressione unioni civili — i due indicavano piuttosto l'attribuzione di una serie di diritti e doveri ai conviventi. Cfr. in questo senso l'intervista rilasciata dal Ministro degli interni a SkyTg24 il 7 febbraio 2016 e l'intervista del Sen. Schifani, in pari data, al Corriere della Sera (http://www.corriere.it/politica/16_febbraio_07/schifani-unioni-civili-gay-adozioni-8e7856d0-cd18-11e5-a5a3-6d487a548e4e.shtml).

27 Distingue — in relazione al procedimento legislativo in esame — fra stress procedurale e "veri e propri dirompenti atteggiamenti ostruzionistici da parte delle opposizioni, che pure hanno cercato in vari modi di rallentare l'approvazione di un progetto di legge in materia", L. Ciaurro, *Ddl unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, pp. 103 ss., 103. Come si vedrà più diffusamente nel seguito della trattazione, l'assetto dei rapporti tra forze favorevoli e forze contrarie al progetto di legge sembra più correttamente inquadrabile secondo dinamiche di tipo ostruzionistico/antiostruzionistico (specie in relazione al numero di emendamenti presentati e al dichiarato intento di perseguire, attraverso di essi, non già un confronto sul merito, bensì unicamente l'arresto dei lavori).

diviene occasione di “intrafcio”²⁸, ed è “rivolta ad ostacolare lo svolgimento delle funzioni parlamentari, per ritardare rispetto ad esse, o addirittura per impedire, la fase procedimentale della deliberazione”²⁹. Tradizionale strumento delle strategie di opposizione, l’ostruzionismo si caratterizza, tuttavia, per una pluralità di destinazioni finalistiche: così, secondo una definizione ormai classica, accanto a forme di ostruzionismo volte a forzare la dialettica parlamentare per rendere possibile il compromesso (“compromissorio”), vi sarebbero forme di ostruzionismo meramente ostativo, un ostruzionismo di denuncia — volto cioè ad attirare l’attenzione dell’opinione pubblica sui temi in discussione — ed infine un ostruzionismo costituzionale, diretto cioè ad opporsi a violazioni o sovvertimenti del quadro costituzionale e della dialettica democratica. A queste forme, tipicamente appannaggio delle opposizioni, dovrebbe aggiungersi almeno l’ostruzionismo di maggioranza — nelle due forme delle contromisure rispetto a pratiche ostruzionistiche di opposizione (si pensi al ricorso alla questione di fiducia) e dell’ostruzionismo dilatorio (cd. insabbiamento) — e l’ostruzionismo del singolo parlamentare nei confronti del proprio gruppo di appartenenza³⁰.

Quale che sia la più corretta classificazione, nell’analisi del fenomeno ostruzionistico non possono essere perse di vista almeno due esigenze fondamentali. Per un verso, è necessario contestualizzare la pratica ostruzionistica con riferimento alle concrete caratteristiche storico-politiche del sistema parlamentare in cui avviene. Così, ad esempio, pratiche ostruzionistiche in un sistema parlamentare multipartitico e compromissorio condivideranno solo in parte ragioni e fenomenologia con le tecniche di *filibustering* che avvengano in un contesto di tipo maggioritario e polarizzato; soprattutto, non si potrà prescindere, nell’analisi delle tattiche di ostruzionismo, e delle relative risposte, dal concreto atteggiarsi delle relazioni e degli equilibri politici tra maggioranza ed opposizione, così come dalle più generali condizioni politiche, idonee ad incidere — in un dato momento storico — sull’andamento dei lavori parlamentari con *stress* di intensità diversa, e soprattutto con diverse possibilità di soluzione. In secondo luogo, non si deve mai perdere di vista l’elemento costante e distintivo della pratica ostruzionistica: la torsione di attività legittime per scopi contrari alla razionalità e al buon andamento dei lavori parlamentari.

In questo senso, diviene fondamentale la riflessione sulla componente finalistica di tale torsione, sui motivi che conducono le minoranze di opposizione a scegliere la via della contrapposizione frontale, mettendo a rischio la funzionalità di Commissioni e Assemblee. In quanto momento di emersione del “politico” rispetto al giuridico, l’ostruzionismo parlamentare chiama in causa nuovamente il rapporto tra diritto parlamentare e politica, ma anche la stessa capacità delle dinamiche interne alle Assemblee di “incidere sulla permeabilità dell’ordinamento costituzionale a fenomeni di mutamento informale”³¹.

Allo stesso tempo, il fenomeno ostruzionistico rappresenta il momento di maggiore tensione delle potenzialità normative del diritto parlamentare, sottoponendo ad un significativo livello di *stress* gli organi di garanzia — su tutti, la Presidenza (coadiuvata se del caso dalla Conferenza dei capigruppo e dalle Giunte per il Regolamento) — che rischiano di rimanere intrappolati, tra diritto e politica, nelle complesse dinamiche di interpretazione del diritto parlamentare, e nella risoluzione dei casi regolamentari suscitati dall’ostruzionismo e dal tentativo di resistere ad esso: si pensi, solo per fare un esempio, a tutte quelle previsioni dei regolamenti che lasciano all’Assemblea la possibilità di deliberare sulla proposta presidenziale di risoluzione di un caso regolamentare³². Evidente, a questo punto, il rilievo della componente finalistica, nella sua doppia dimensione interna ed esterna: se ci si limita alla finalità “interna” della pratica ostruzionistica, vale a dire al suo deliberato intento di impedire l’ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, un ruolo centrale è assunto proprio dalla magistratura presidenziale e dalla

28 Così nella classica ricostruzione di G. Bertolini, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè 1981, pp. 476 ss., 476-477.

29 Così S. Labriola, *Regolamento parlamentare e forma di governo*, in *Diritto e società*, 1982, pp. 645 ss., 667.

30 Cfr. S. Labriola, *Regolamento parlamentare...*, cit., pp. 658 ss.

31 Così R. Ibrido, *L’interpretazione...*, cit. p. 131.

32 Con il rischio di una tendenziale sovrapposizione tra “regolatore” e “regolato” (così G. Piccirilli, *L’emendamento...*, cit., p. 33). Per una critica delle tensioni tra funzione presidenziale e indirizzo politico di maggioranza nelle ultime legislature, e con riserva di quanto si dirà oltre sull’evoluzione del ruolo del Presidente, v. ad esempio M. Manetti, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in Aa.Vv., *Il precedente parlamentare...*, cit., pp. 305 ss., specie 308-310. Sull’alternativa tra rimessione all’Assemblea e decisione presidenziale, v. anche N. Lupo, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. IV, pp. 444 ss., 455 ss.

sua funzione di garantire la funzionalità dei lavori dell'Aula, e dunque che si arrivi ad una decisione, positiva o negativa, secondo i criteri di razionalità propri del procedimento³³.

Se invece si allarga lo sguardo alle finalità sostanziali, o esterne, della pratica ostruzionistica, il discorso si complica ulteriormente. Da un lato, infatti, dell'ostruzionismo riemerge la componente più profonda, che rinvia alla garanzia del ruolo e delle funzioni della minoranza rispetto ad eventuali abusi della maggioranza; d'altro canto, si rende necessario individuare un limite oltrepassato il quale la pratica ostruzionistica possa e debba essere arginata.

In questo quadro, il ruolo della Presidenza assume, di nuovo, una rilevanza centrale, con tratti però di maggiore sensibilità politica, che solo in parte possono essere ricondotti alla pur suggestiva figura dell'"uomo/donna della Costituzione", per assumere più decisamente le vesti di un "arbitro attivo"³⁴.

Quello della legittimità delle pratiche ostruzionistiche è senz'altro l'aspetto più problematico nell'analisi del fenomeno, teso com'è tra i due estremi dell'uso e dell'abuso di facoltà legittime; e non sono mancati nella storia esempi di conflitti ostruzionistici lungamente protratti nel tempo, per la difficoltà di conciliare l'argine al fenomeno con il rispetto delle procedure e degli strumenti parlamentari³⁵. Quanto più si tenda, peraltro, a risolvere il problema della legittimazione del diritto parlamentare in termini dogmatici, tanto più difficile risulterà ammettere strumenti di contenimento del fenomeno ostruzionistico che consistano in una deroga o in una forzatura dei congegni procedurali disciplinati dai regolamenti. Tutto al contrario, un approccio al diritto parlamentare maggiormente sensibile alle interdipendenze tra esso ed il contesto storico-politico rende possibile un'analisi meno rigida del fenomeno

33 Di una funzionalizzazione del ruolo del Presidente ad una "ottimizzazione dei risultati" parla R. Ibrido, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in Aa.Vv., *Il precedente parlamentare...*, cit., pp. 85 ss., 115-116. Sul punto, v. anche A. Mené, *Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento*, in Aa.Vv., *Il Parlamento della Repubblica*, vol. 9, Roma, Camera dei Deputati, 1998, pp. 369 ss., 402.

34 Il dibattito sul ruolo della Presidenza nelle dinamiche di funzionamento dell'Assemblea non può essere qui ricostruito nel dettaglio, ed è stato sempre preso — a partire dal classico lavoro di G. Ferrara, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965 — nell'alternativa tra neutralità e contributo all'attuazione dell'indirizzo politico, con la significativa precisazione (che si deve allo stesso G. Ferrara, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, quarantotto anni dopo, in *Il Filangieri*, 2012/2013, pp. 301 ss.) che il legame tra funzione presidenziale e indirizzo politico va inteso nel senso di valorizzare il contributo parlamentare all'attuazione dell'indirizzo politico, e non già come un appiattimento della Presidenza su logiche di tipo biacamente maggioritario (pp. 304-305). A maggior ragione, la riflessione sul ruolo della Presidenza, e su tutti i problemi legati alla cd. "mistica" dell'imparzialità (così S. Ceccanti, *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, ivi, pp. 293 ss.), è stata profondamente influenzata dal passaggio al sistema elettorale maggioritario, ciò che ha reso ancor più evidente la possibilità di una identificazione tra la persona del Presidente e la maggioranza, anche in virtù del superamento, a partire dal 1994, della convenzione che, a partire dal 1976, aveva portato ad eleggere stabilmente, alla Presidenza di una delle due Camere un esponente delle opposizioni. Anche in conseguenza di tale passaggio storico, la dottrina ha rimeditato la posizione del Presidente di Assemblea nel sistema, interrogandosi in particolare sulle sue conseguenze in tema di "imparzialità" della Presidenza, di volta in volta sottolineandone il ruolo di "custode" del Regolamento e delle prassi (così ad es. R. Ibrido, *Precedenti parlamentari e metodo...*, cit., p. 104), di giudice e integratore del diritto parlamentare (così N. Lupo, *I poteri di "giudice" e "integratore" del diritto parlamentare*, in *Il Filangieri*, 2012-2013, pp. 183 ss.), o ancora quello di "uomo/donna della Costituzione": in questo senso A. Manzella, *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi*, ivi, pp. 297 ss., sottolinea che il Presidente è tenuto a garantire un "buon andamento che è legato ad un «Governo che governi»" nel quadro però di una declinazione della funzione presidenziale che è sì politica, ma di "politica istituzionale", p. 299; sul punto v. anche E. Rossi, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come uomo/donna della Costituzione*, ivi, pp. 281 ss., specie 285 ss. Particolarmente suggestiva allora, nell'ottica di ricercare un punto di mediazione o un termine medio tra "uomo della maggioranza" e mero giudice del regolamento, la proposta, avanzata da C. Pinelli, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1998, pp. 67 ss., di qualificare il Presidente in termini di "arbitro" o garante "attivo" (pp. 69-70). D'altro canto, simili polarizzazioni vengono sempre mantenute nell'ambito della tensione — connaturata al ruolo in qualche modo "bifronte" della Presidenza — tra funzioni di garanzia e ruolo di soggetto politicamente attivo della Presidenza (anche con riferimento agli interventi della Presidenza nel dibattito pubblico, sul punto v. G. Romano, *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in *Il Filangieri*, 2007, pp. 287 ss., specie pp. 322 ss.): cfr. anche E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in Aa.Vv., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 11 ss., il quale peraltro avanza — in relazione all'incidenza del maggioritario sulla funzione presidenziale — la suggestiva ipotesi che "sia la modificazione in corso dell'altro volto del Giano bifronte — Presidente di Assemblea, quello del soggetto politicamente attivo, che si ripercuote e retroagisce sulla stessa configurazione garantistica ed imparziale della funzione presidenziale, scaricando su di essa un accumulo di tensioni che si vengono a produrre" (p. 23). Per alcuni riferimenti ulteriori, cfr. almeno, oltre a N. Lupo, *Presidente di Assemblea*, cit.; Aa.Vv., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, a cura di N. Lupo, E. Gianfrancesco, G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014; A. Sciortino, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002; A. Torre, *Il magistrato dell'Assemblea: saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; M. Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001.

35 Per una disamina dei precedenti storici, v. G. Bertolini, *Ostruzionismo parlamentare*, cit., pp. 486 ss.

ostruzionistico. Così, ad esempio, con riguardo al riferimento al precedente — un parametro importante nella risoluzione dei casi regolamentari — occorrerà chiedersi, come è stato suggestivamente affermato, “non tanto quale tirannico precedente” abbia potuto legittimare l’apparente forzatura di una procedura parlamentare, “quanto quale concezione di principi e istituti del diritto parlamentare e quale cultura della Costituzione e del parlamentarismo abbiano potuto legittimarlo”³⁶.

D’altro canto, non si può prescindere, nell’analisi del fenomeno, dalla materia su cui incida, e dal suo diverso grado di “sensibilità costituzionale”, proprio perché l’ostruzionismo mette in crisi la capacità del diritto parlamentare di dare forma e corpo al processo politico, così incidendo, almeno potenzialmente, sulla capacità delle forze politiche parlamentari di articolare risposte a domande di giustizia o, come nel nostro caso, di riconoscimento. Risulta allora particolarmente affascinante l’approccio di quanti si sforzano di distinguere tra diversi modi e finalità dell’ostruzionismo, facendo perno, ad esempio, sul concetto di “lealtà” nell’analisi del fenomeno³⁷: lealtà, che immediatamente rinvia al concetto di responsabilità degli attori coinvolti, ma anche al limite — di individuazione certo complessa — tra lotta politica e salvaguardia di un quadro di riferimento condiviso, cornice di un processo di integrazione tra le forze e gli interessi in campo che si rinnova sempre di nuovo secondo intese e pratiche di tipo cooperativo. Tale prospettiva assume importanza, peraltro, proprio quando i lavori parlamentari debbano misurarsi con questioni che — sollecitando in modo particolare il quadro costituzionale di riferimento — pongano il problema della gestione del conflitto pluralistico e della convivenza tra istanze etiche diverse e diverse concezioni del mondo: emerge così un intreccio in parte inedito tra “lotta per il riconoscimento”, lealtà e responsabilità degli attori e capacità del processo politico di gestire il dissenso, anche radicale, garantendo ad esso la giusta dimensione espressiva, senza rimanere impigliato negli esiti paralizzanti di tattiche ostruzionistiche.

Su queste basi, con riferimento ai lavori preparatori della legge n. 76/2016, è pertanto necessario concentrare l’attenzione sui tentativi del partito di maggioranza relativa di arginare l’ostruzionismo delle forze contrarie con strumenti tipici della dialettica parlamentare, ed in particolare con la calendarizzazione in Assemblea del disegno di legge prima della conclusione dei lavori in Commissione, e con la presentazione di un emendamento premissivo di principio volto ad aggirare la mole di emendamenti ostruzionistici presentati. D’altro canto, sarà necessario interrogarsi sul ruolo della Presidenza, specie in relazione alle due questioni — frequentemente evocate nel dibattito, fuori e dentro l’Aula di Palazzo Madama — della concessione del voto segreto e del giudizio di ammissibilità degli emendamenti (ed in specie del premissivo).

Tutto l’andamento dei lavori di Aula, a ben vedere, è stato teso tra questi due poli, con l’aggiunta significativa del rilievo assunto dal ruolo del M5S, passato dal sostegno incondizionato al disegno di legge, costruito durante i lavori della Commissione Giustizia, ad una posizione più incerta, culminata nella decisione di non assicurare il voto sull’emendamento premissivo a firma Marcucci, nella seduta del 16 febbraio. Queste le coordinate secondo cui analizzare le alterne fortune del tentativo di superare l’ostruzionismo (ma anche l’opposizione di alcuni settori del Partito democratico rispetto ad alcuni contenuti del ddl) ed assicurare l’approvazione della legge, fino alla decisione — annunciata dal Presidente del Consiglio nell’Assemblea nazionale del Partito democratico del 21 febbraio, e ratificata dai Senatori del Partito due giorni dopo — di ricondurre il compromesso all’interno della maggioranza di governo, con la presentazione di un maxiemendamento, privo di alcuni elementi fino a quel momento ritenuti essenziali all’impianto del ddl (su tutti, l’adozione coparentale del figlio del *partner*), su cui porre la questione di fiducia.

36 Così, G. Filippetta, *La raccolta dei precedenti...*, cit., p. 31. Tale rilievo si intreccia con quello relativo all’evoluzione delle funzioni presidenziali. Si pensi, ad esempio, agli effetti che la torsione maggioritaria della forma di governo parlamentare ha dispiegato sulla funzione presidenziale di “custodia delle prassi”: come nota infatti N. Lupo, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia*, in Aa.Vv., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 41 ss., 41 nelle legislature “del maggioritario” non è stato infrequente il fenomeno della “rincorsa” al precedente peggiore. Se è vero, infatti, che “il richiamarsi ad un precedente e l’uniformarsi ad esso sono operazioni che, sul piano sostanziale, si fondano su un’esigenza di giustizia, ossia sul fatto che tale precedente, in assenza di una disposizione normativa scritta o di una sua interpretazione univoca, dovrebbe essere idoneo ad attestare l’esistenza di una regola di natura consuetudinaria — o quanto meno di una prassi — già in vigore nel momento in cui si è presentato il caso da decidere in base ad essa”, nell’esperienza delle ultime legislature, invece, “tale richiamo tende ad assumere un connotato particolarmente stridente con tali esigenze di giustizia cui esso dovrebbe prestarsi, assumendo talora un sapore quasi ‘vendicativo’, quando esso avviene ‘a cavallo’ di due legislature caratterizzate da maggioranze opposte (e altresì da presidenti di assemblea appartenenti a schieramenti politici contrapposti)” (pp. 42-43)

37 Molto affascinante, in questo senso, l’analisi di R. Ibrido, *L’interpretazione...*, cit., pp. 134-135.

5. In mare aperto³⁸: in Aula senza Relatore

La strategia ostruzionistica per impedire l'approvazione del disegno di legge sulle unioni civili è iniziata ben prima del suo arrivo in Aula. Nel corso dell'esame in Commissione Giustizia, iniziato il 3 luglio 2013 e terminato, dopo 71 sedute, il 12 ottobre del 2015, i gruppi politici contrari al disegno di legge (Lega, Area popolare, GAL, Forza Italia) hanno tentato di ostacolare in vario modo l'iter del progetto. In particolare, nella fase finale dell'esame, iniziata il 26 marzo del 2015 con l'adozione del testo base, detti gruppi hanno presentato una ingente mole di emendamenti (nell'ordine di alcune migliaia), caratterizzati da un intento apertamente ostruzionistico. Si trattava infatti in larghissima parte di emendamenti che, lungi dall'affrontare il merito delle questioni trattate nell'ottica di proporre soluzioni alternative in vista della ricerca di un compromesso, miravano ad introdurre nel testo della proposta di legge modifiche radicalmente in contrasto con il suo impianto, a snaturarne finalità e a pregiudicarne la tenuta tecnica, con il fine dichiarato di testimoniare una contrarietà di principio e non integrabile in soluzioni di compromesso³⁹. Inoltre, al fine di aumentare il numero degli emendamenti proposti, i firmatari avevano fatto largo uso, ad esempio, della formulazione a scalare o del cd. abuso del "conseguentemente" che si realizza quando, per effetto della modifica proposta, si proponga di abrogare o modificare, conseguentemente e con il medesimo emendamento, uno o più articoli del progetto di legge⁴⁰.

L'elevato numero di emendamenti, la resistenza da parte delle forze politiche contrarie ad addivenire ad un compromesso almeno sul numero degli emendamenti da mantenere e su cui concentrare la discussione, comportava, nei mesi di giugno, luglio e settembre del 2015, il sostanziale stallo nei lavori della Commissione, che riusciva a portare avanti l'esame del solo articolo 1 del disegno di legge, nonostante il frequente ricorso a sedute notturne.

Di fronte al rischio di vedere arenato in Commissione l'esame degli emendamenti, le forze favorevoli al provvedimento (PD, SEL e, per allora, M5S) convenivano di interrompere i lavori della Commissione senza conferire mandato al relatore.

Il procedimento seguito per realizzare il passaggio all'Aula deve essere ricostruito nel dettaglio, poiché proprio su di esso si sono appuntate, durante il dibattito successivo, numerose critiche relative all'asserita violazione dell'art. 72 Cost. che, come noto, impone che ogni disegno di legge sia esaminato dalla Commissione competente e, successivamente, dall'Aula (fatti salvi i casi di assegnazione alla Commissione in sede deliberante)⁴¹. Anzitutto, veniva presentato un nuovo disegno di legge (S. 2081) che recepiva gli emendamenti fino ad allora approvati dalla Commissione rispetto al testo base, unitamente ad ulteriori modifiche tecniche. Di tale disegno di legge, nella seduta del 12 ottobre 2016, veniva deliberata la congiunzione con i disegni di legge nn. 14 ed abbinati, fino a quel momento discussi dalla Commissione. Il giorno successivo, la Conferenza dei Capigruppo deliberava, ai sensi dell'art. 44, comma 3 del Regolamento, l'immediata calendarizzazione in Aula del ddl S. 2081, essendo ampiamente scaduto il termine di due mesi per l'esame dei disegni di legge cui lo stesso era stato congiunto: il richiamo in Aula determinava l'arresto dei lavori della Commissione, senza che si fosse potuto deliberare, a conclusione del fisiologico iter di esame del disegno di legge, il mandato al relatore per riferire all'Aula.

Il disegno di legge approdava così all'esame dell'Aula⁴² — con la relazione del Presidente della Commissione già nella seduta del 14 ottobre — senza poter contare sulla presenza del Relatore e con l'annuncio del Governo dell'intenzione di rimettersi all'Aula sugli emendamenti, salvo una "valutazione tecnica su alcuni, quando palesemente non conformi alla giurisprudenza europea e a quella

38 Così, nell'imminenza del richiamo in Aula, M. Gattuso, *Le Unioni civili in mare aperto: ecco il progetto di legge che andrà in Aula in Senato*, in *Articolo29*, www.articolo29.it, 8 ottobre 2015.

39 Per una esplicita ammissione, cfr. l'intervento del Sen. Giovanardi nella seduta della Commissione Giustizia del Senato del 9 giugno 2015, laddove il Sen. dichiarò che i numerosi emendamenti presentati testimoniavano la sua totale ed assoluta contrarietà al testo.

40 Per alcuni esempi di emendamenti con formulazione a scalare, cfr. gli em.ti 12.10 a 12.13; per alcuni esempi di emendamenti incentrati sull'abuso del conseguentemente cfr. ad es. gli em. ti 1.5; 1.10; 1.790. Su quest'ultima tipologia di emendamenti, e sulla loro funzione ostruzionistica, cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., pp. 142-145.

41 Su questo passaggio, v. anche L. Ciaurro, *Ddl unioni civili...*, cit., pp. 105 ss., specie 107.

42 Peralto in assenza, come osserva ancora L. Ciaurro, *Ddl unioni civili...*, cit., pp. 108 ss., 111, di un voto dell'Aula sull'adozione del testo base, "vera e propria innovazione" rispetto alle prassi seguite in precedenza (p. 113).

costituzionale⁴³: una situazione in parte analoga a quella verificatasi, circa un anno prima, con riferimento all'esame del disegno di legge in materia elettorale⁴⁴.

Si tratta a questo punto di valutare, alla luce del dato normativo e delle concrete caratteristiche della fattispecie in esame, se sia davvero ravvisabile, nell'iter seguito per il richiamo del disegno di legge in Aula, una violazione dell'art. 72 della Costituzione, come denunciato a più riprese dalle forze contrarie all'approvazione del ddl: si ricordi, peraltro, che sulla medesima questione alcuni Senatori (riconducibili alle medesime forze), hanno sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, affermando di essere stati lesi nelle loro prerogative per effetto della mancata discussione del ddl S. 2081 in Commissione⁴⁵.

Il pregio delle censure deve essere valutato da un duplice punto di vista, formale e sostanziale. Sul piano formale, va sottolineato che esso si è svolto nel rispetto della normativa regolamentare: infatti, per effetto della congiunzione con i disegni di legge già in discussione, non può obiettarsi che il ddl S. 2081 sia stato assegnato all'Aula nel mancato rispetto del termine bimestrale di esame in Commissione di cui all'art. 44, comma 1, del Regolamento del Senato. Detto termine, per i disegni di legge 14 ed abb. (cui il 2081 è stato abbinato) era infatti ampiamente trascorso, e dunque la Conferenza dei Capigruppo ben poteva deliberarne, ai sensi del terzo comma dello stesso art. 44, il richiamo in Aula. La calendarizzazione del solo S. 2081 consegue alla sua scelta come testo base, tra quelli il cui esame era pendente in Commissione, ed è avvenuta nell'ambito del più generale "richiamo in Aula" del complesso dei disegni di legge in discussione. La portata dello stratagemma tecnico è poi ulteriormente sdrammatizzata, sul piano sostanziale, dalla circostanza che il disegno di legge S. 2081 non costituisce — se non sul piano meramente formale — un *nuovo* testo, ma si limitasse a riprodurre il testo base adottato dalla Commissione il 26 marzo 2015 integrando in esso le modifiche già deliberate dalla Commissione, proprio con l'intento di non vanificare il lavoro svolto sino a quel momento. La corrispondenza di contenuto tra i disegni di legge, pertanto, vale a consolidare l'impressione di una continuità dell'iter complessivo sul piano sostanziale, con esclusione di ogni violazione delle prerogative della Commissione e dei suoi membri, e nel rispetto formale dell'art. 72 Cost. e del Regolamento⁴⁶.

43 Sull'atteggiamento del Governo, cfr. l'intervento del Ministro della giustizia, On. Andrea Orlando, in Aula nella seduta del 10 febbraio ("Il Governo non esprimerà una valutazione politica sui diversi emendamenti che saranno portati alla discussione, se non esclusivamente una valutazione tecnica su alcuni, quando palesemente non conformi alla giurisprudenza europea e a quella costituzionale. Sugli altri si rimetterà alla valutazione dell'Aula").

44 Anche in quel caso, infatti, di fronte ad un elevato tasso di conflittualità politica e ad un abnorme numero di emendamenti presentati in Commissione (circa 17000), la Conferenza dei capigruppo deliberava la calendarizzazione in Aula senza relatore. Diverso, in quel caso, l'atteggiamento del Governo, oltre come ovvio al diverso rilievo di accordi extraparlamentari: sul punto, vedi l'attenta ricostruzione di D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell' "Italicum" e le sue numerose anomalie*, in Osservatorio AIC, www.osservatorioaic.it, luglio 2015, specie alle pp. 24 ss.; in generale, v. diffusamente anche Aa.Vv. *Le procedure parlamentari "sotto stress"*, cit. Come vedremo, si tratta solo della prima di una serie di analogie tra le vicende relative ai due disegni di legge, accomunate da strumenti di resistenza al fatto ostruzionistico molto simili tra loro.

45 La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 149, depositata il 16 giugno 2016, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953. In questa fase del procedimento, la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto: la decisione, per molti versi attesa, presenta taluni profili di interesse, in particolare con riferimento all'iter decidendi, tutto incentrato su un intreccio molto stretto tra requisito oggettivo — ed in particolare sulla lesione di competenze sancite da disposizioni costituzionali — e requisito soggettivo, dichiarato assorbito proprio in conseguenza dell'assenza del requisito oggettivo. La Corte, in altri termini, non affronta il profilo della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, concentrandosi piuttosto sulla sussistenza della materia del conflitto, verificando in particolare "che si lamenti la violazione di norme costituzionali attributive di potere al soggetto ricorrente". Il profilo soggettivo è insomma assorbito da quello oggettivo, non solo e non tanto perché la rilevata insussistenza dei requisiti oggettivi dispensi la Corte dall'occuparsi del requisito soggettivo quanto piuttosto per l'intreccio stesso tra requisito soggettivo e requisito oggettivo che si ravvisa nella fattispecie. Adombra infatti la Corte che i Senatori ricorrenti, lungi dal dimostrare la concreta violazione di loro prerogative, abbiano fatto uso dello strumento del conflitto unicamente per censurare vizi formali del procedimento di approvazione della legge sulle unioni civili: in altri termini, "la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari", sulle quali la Corte, per giurisprudenza consolidata, non può intervenire, trattandosi di ambiti riservati all'autonomia delle Camere. Su questa vicenda, v. S. Rossi, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in Osservatorio AIC, www.osservatorioaic.it, 3/2016.

46 Peraltro, la stessa sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale, più volte richiamata dal Senatore Giovanardi nei suoi interventi in Aula a sostegno della tesi dell'illegittimità della procedura di richiamo in Aula, nel censurare per violazione dell'art. 72 la presentazione in Aula da parte del Governo — in sede di conversione di un Decreto Legge — di un maxiemendamento interamente sostitutivo della legge di conversione di un decreto legge e recante contenuti estranei a quelli del Decreto e mai discussi dalla Commissione, non appare in contrasto — fermi restando la delicatezza e la problematicità del ricorso al maxiemendamento (su cui v. *infra*) — con la necessità di una continuità sostanziale tra i testi discussi in Commissione e quelli sot-

6. Il “non passaggio agli articoli” e il problema del voto segreto

Un secondo momento rilevante, nell'iter dei lavori dell'Aula, ha coinciso con la presentazione — dopo la reiezione delle questioni pregiudiziali e sospensive e l'esaurimento della discussione generale — di una proposta di non passaggio all'esame degli articoli, ai sensi dell'art. 96 del Regolamento del Senato.

A differenza della questione sospensiva, in caso di approvazione della quale l'iter del provvedimento è sospeso e il disegno di legge rinviato alla Commissione in sede referente, nel caso di approvazione della proposta di non passare agli articoli il seguito dell'iter è precluso. Inoltre, rispetto alle questioni pregiudiziali e sospensiva — maggiormente legate al merito del disegno di legge — il non passaggio agli articoli si caratterizza per una più netta prevalenza della natura procedurale. Ai sensi dell'art. 96 del Regolamento, la proposta — che può essere presentata da ciascun Senatore — è sottoposta al voto dell'Aula. Nel nostro caso, l'interesse della presentazione della proposta è legato al fatto che sulla stessa venne richiesto, contestualmente, il voto segreto ai sensi dell'art. 113, comma 4 del Regolamento.

La questione del voto segreto nei lavori dell'Aula del Senato sulla legge n. 76/2016 si è posta, sin da subito, con particolare intensità, alla luce della delicata conformazione degli equilibri tra le forze politiche, e all'interno del partito di maggioranza relativa⁴⁷. Anche in questo caso, pertanto, su uno strumento — discusso — del diritto parlamentare, si sono scaricate tensioni di natura politica ed anche extraparlamentare, specie nella misura in cui la richiesta del voto segreto è apparsa sin da subito assumere i contorni di una vera e propria minaccia, strettamente legata alla rivendicazione — interna ed esterna alle Aule parlamentari — della libertà di coscienza su alcuni punti della legge (ed in particolare sul suo art. 5, relativo all'estensione dell'adozione coparentale alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso).

Si tratta, peraltro, di una tensione tipica dello strumento del voto segreto, da sempre polarizzato tra i due estremi del segreto come strumento di tutela dell'indipendenza, della libertà di mandato e della libertà di coscienza del parlamentare rispetto al proprio gruppo di appartenenza o, viceversa, come garanzia di irresponsabilità politica del parlamentare⁴⁸; con il significativo corollario che l'alternativa tra voto segreto e voto palese può riflettersi, in termini significativi, sulla stessa tenuta delle maggioranze politiche, arginando il ruolo dei cd. franchi tiratori. Allo stesso tempo, se si considerano le modalità di concessione del voto segreto, ed in particolare la posizione del Presidente nelle dinamiche di applicazione dell'art. 113 del Regolamento del Senato, il ricorso a tale strumento chiama in causa il ruolo della magistratura presidenziale, che si colloca anche in questo caso al crocevia tra salvaguardia della funzionalità dell'organo e delle prerogative dei parlamentari e gestione delle dinamiche politiche che pulsano sullo sfondo delle questioni regolamentari sollecitate dalla richiesta di voto segreto⁴⁹.

toposti all'Assemblea. Con la significativa conseguenza, come si vedrà, che quando il maxiemendamento tende a “salvare” il lavoro della Commissione e abbia pertanto valenza conservativa (cfr. sul punto G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., p. 262), esso presenti problemi minori sul piano del rispetto, almeno sostanziale, dell'art. 72 Cost. Per approfondimenti su questa decisione, v. il dibattito svoltosi nel Focus n. 1/2014 sulle fonti del diritti della rivista *Federalismi*, www.federalismi.it, nonché D. Nocilla, “Inesistenza” della legge di conversione?, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014, pp. 715 ss.

47 Come afferma infatti R. Di Cesare, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV Legislatura*, in Aa.Vv., *Le regole del diritto parlamentare...*, cit., pp. 261 ss., “le modalità di voto — e le eventuali controversie applicative sulle stesse — possono essere una variabile importante per l'analisi della coesione di governo, delle tecniche ostruzionistiche, della tipologia dello scontro politico in atto” (pp. 261-262). In generale, sul punto v. F. Lancheester, *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, pp. 1235 ss.

48 Detta tensione è ricordata da B. Pezzini, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in *Diritto e società*, 1985, pp. 159 ss. Muovendo dalla polarizzazione tra segreto come strumento di indipendenza e segreto come strumento di irresponsabilità politica, l'A. si concentra poi sull'analisi del valore che il ricorso al voto segreto assume in relazione al “significato” della singola votazione, distinguendo — suggestivamente — tra le votazioni che il rappresentante compie in nome proprio (ad es. voti su persone) e le votazioni che egli compie in nome altrui (pp. 159-160). Per una ricostruzione storica della prassi seguita dalle due Camere — con significative sfumature tra l'una e l'altra — in relazione al ricorso al voto segreto, fino alla generalizzazione, nel 1988, della regola del voto palese (cfr. anche per le relative eccezioni, gli artt. 49 del Reg. Camera e 113 del Reg. Senato), v. ancora R. Di Cesare, *L'applicazione delle norme regolamentari...*, cit., pp. 262 ss., nonché V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 584 ss. La questione del voto segreto rinvia infine al più generale profilo del rapporto tra libertà del mandato e responsabilità politica del rappresentante, su cui v. per tutti P. Ridola, *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, in Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pp. 63 ss., specie pp. 80 ss.

49 Nel senso che la decisione sulla richiesta di voto segreto individui uno snodo decisivo del ruolo politico della Presidenza (assimilabile, per peso e rilevanza, alla decisione sull'ammissibilità degli emendamenti), cfr. R. Di Cesare, *L'applicazione delle norme regolamentari...*, cit., p. 270, sempre collocandosi sullo strettissimo crinale tra scelte politiche e scelte tecniche (guidate, queste ultime, da parametri certi e condivisi, come ad es. la tradizionale preferenza del Senato per il voto palese — su cui

La discussione e il voto sulla proposta di non passaggio agli articoli hanno così rappresentato la prima occasione per puntualizzare l'effettiva possibilità di ricorrere — ed in quali termini quantitativi — al voto segreto nell'iter del disegno di legge. Si è trattato, peraltro, dell'unico momento dell'iter in cui la Presidenza ha esercitato in modo incisivo i poteri che il Regolamento le riconosce ai fini di indirizzare lo svolgimento dei lavori, giacché, come noto, al di là delle ripetute convocazioni della Conferenza dei Capigruppo ai fini della rimodulazione del calendario d'Aula (decisiva, come vedremo, quella del 16 febbraio), la presentazione del maxiemendamento del Governo e la contestuale posizione del voto di fiducia hanno impedito alla Presidenza di esercitare il potere di pronunciarsi sull'ammissibilità delle varie migliaia di emendamenti presentati in Aula. Sul punto, si tornerà nel paragrafo successivo: merita tuttavia anticipare che, anche in conseguenza dell'assenza di relatore e del ruolo neutrale assunto, fino alla posizione della questione di fiducia, dal Governo, il ruolo della Presidenza ha assunto un rilievo centrale nella gestione di un'Aula sicuramente "difficile" e tesa. E si può sostenere, anticipando conclusioni che si trarranno in seguito, che proprio l'esercizio dei poteri presidenziali di indirizzo dei lavori di Aula — su tutti, il tempestivo giudizio di ammissibilità sugli emendamenti — avrebbe forse consentito di evitare l'assunzione di responsabilità politica da parte del Governo.

Come si accennava, tuttavia, nella seduta del 10 febbraio, la Presidenza ebbe modo di manifestare il proprio orientamento su una prima questione assai dibattuta e sensibile, e cioè quella della possibilità di fare ricorso al voto segreto, con il significativo effetto di chiarirne la portata, così depotenziando — almeno in parte — un profilo sino ad allora assai conflittuale e critico del dibattito politico e dello stesso iter del disegno di legge in Aula. In particolare, come subito si vedrà, la decisione presidenziale di non concedere il voto segreto sulla proposta di non passaggio agli articoli ha fornito elementi importanti per chiarire i limiti dell'attinenza dei contenuti del disegno di legge in esame alle materie di cui all'art. 113, comma 4, e dei criteri che — verosimilmente — avrebbero orientato il giudizio della stessa Presidenza su eventuali richieste di voto segreto in merito a singoli articoli o emendamenti. Ai sensi dell'art. 113 del Regolamento, infatti, la decisione sulla concessione del voto segreto spetta al Presidente, che deve verificare l'attinenza della materia sui cui è richiesto il voto segreto agli ambiti previsti dal comma 4 dello stesso art. 113, salva la possibilità di convocare la Giunta per il Regolamento, a termini del comma 5, in caso di sollevazione di incidente sulla riconducibilità dell'oggetto della votazione alle materie di cui al comma 4⁵⁰.

Vi erano peraltro, sullo sfondo, ulteriori questioni di non poco momento, e sulle quali tuttavia non è possibile in questa sede soffermarsi in dettaglio: da un lato, il problema della natura del voto sul passaggio agli articoli, se meramente procedurale o di merito (ove ritenuto voto meramente procedurale, sarebbe stato forse ancora più difficile concedere il voto segreto), e la circostanza — sottolineata dal Sen.

ancora R. Di Cesare, *op. ult. cit.*, p. 277 — e il conseguente principio di interpretazione stretta e tassativa delle eccezioni al voto palese stesso, *ivi*, p. 268).

50 Sulla mancata convocazione della Giunta per il Regolamento nel caso di specie, cfr. in senso critico L. Ciaurro, *Ddl unioni civili...*, cit., p. 116. Si riporta, per maggiore comodità, il testo dell'art. 113 del Regolamento del Senato: "1. I voti in Assemblea sono espressi per alzata di mano, per votazione nominale, o a scrutinio segreto. Le votazioni nominali sono effettuate con scrutinio simultaneo o con appello. 2. L'Assemblea vota normalmente per alzata di mano, a meno che quindici Senatori chiedano la votazione nominale e, per i casi consentiti dai commi 4 e 7, venti chiedano quella a scrutinio segreto. La relativa richiesta, anche verbale, dev'essere presentata dopo la chiusura della discussione e prima che il Presidente abbia invitato il Senato a votare. Se il numero dei richiedenti presenti nell'Aula al momento dell'indizione della votazione è inferiore a quindici per la votazione nominale o a venti per quella a scrutinio segreto, la richiesta si intende ritirata. I Senatori richiedenti sono considerati presenti, agli effetti del numero legale, ancorché non partecipino alla votazione. 3. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone e le elezioni mediante schede. 4. A richiesta del prescritto numero di Senatori, sono inoltre effettuate a scrutinio segreto le deliberazioni relative alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione; le deliberazioni che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32, secondo comma, della Costituzione; le deliberazioni che concernono le modificazioni al Regolamento del Senato. 5. Laddove venga sollevato incidente in ordine alla riferibilità della votazione alle fattispecie indicate nel precedente comma 4, la questione è risolta dal Presidente sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento. 6. In nessun caso è consentita la votazione a scrutinio segreto allorché il Senato sia chiamato a deliberare sui disegni di legge finanziaria o di approvazione di bilanci e di consuntivi, su disposizioni e relativi emendamenti in materia tributaria o contributiva, nonché su disposizioni di qualunque disegno di legge e relativi emendamenti che comportino aumenti di spesa o diminuzioni di entrate, indichino i mezzi con cui farvi fronte, o comunque approvino appostazioni di bilancio. Nel caso in cui tali disposizioni siano comprese in articoli o emendamenti attinenti alle materie di cui al precedente comma 4, esse sono sottoposte a votazione separata a scrutinio palese. 7. Le votazioni finali sui disegni di legge avvengono, di regola, a scrutinio palese, a meno che, trattando tali disegni di legge prevalentemente le materie di cui al precedente comma 4, non sia avanzata richiesta di votazione a scrutinio segreto. Sulla prevalenza decide il Presidente sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento".

Marcucci nella stessa seduta del 10 febbraio — che la proposta di non passare all'esame degli articoli si sovrapponeva, quanto alle motivazioni, alle questioni pregiudiziali e sospensive già bocciate dall'Aula.

In apertura della seduta del 10 febbraio, il Presidente, nel comunicare all'Assemblea la presentazione della proposta di non passare all'esame degli articoli con contestuale richiesta del voto segreto, pronunciava uno *speech* abbastanza corposo, nel quale motivava il diniego di concessione del voto segreto, tralasciando il profilo della natura del voto ed entrando nel merito dei contenuti del disegno di legge, al fine di verificare la loro attinenza alle materie di cui all'art. 113, comma 4 del Regolamento⁵¹. Merita richiamare, sia pure in sintesi, i contenuti della motivazione presidenziale, in quanto essi — come accennato — presentano profili che sembrano andare oltre la contingenza e che avrebbero sicuramente dispiegato effetti importanti nel seguito dei lavori dell'Aula, se questi non fossero stati interrotti dalla rottura dell'asse (rivelatosi assai fragile) tra PD e M5S e dal conseguente intervento del Governo.

La questione che sta sullo sfondo, rispetto alla mancata concessione del voto segreto è, peraltro, quella della sovrapponibilità dell'unione civile al matrimonio. Tra le materie per le quali l'art. 113, comma 4 del Regolamento prevede la possibilità di concedere il voto segreto vi sono infatti quelle che “attengono ai rapporti civili ed etico-sociali” rientranti, per ciò che qui rileva, nella sfera di applicazione degli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione. La Presidenza prende nettamente posizione sul punto sottolineando, anzitutto, che la disciplina delle unioni civili e delle convivenze rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2 Cost., sottratto all'ambito di applicazione dell'art. 113, comma 4. Allo stesso tempo, con affermazione assai significativa, la Presidenza rileva che il provvedimento in esame avrebbe potuto essere ricondotto alla previsione del quarto comma dell'art. 113, solo ove avesse positivamente inciso sulla tenuta dei rapporti disciplinati dalle disposizioni costituzionali richiamate, mentre invece — riconoscendo tutele ulteriori — le lascia del tutto impregiudicate. Pertanto, il voto segreto viene negato non soltanto sulla base di un giudizio di prevalenza — vale a dire sulla base di una valutazione complessiva del contenuto del provvedimento, e della sua prevalente attinenza alle diverse disposizioni costituzionali in argomento — “ma soprattutto per il fatto che la disciplina delle formazioni sociali dove si svolge la personalità dell'individuo — e tra queste rientrano senz'altro le famiglie non fondate sul matrimonio — trova il proprio fondamento costituzionale nell'articolo 2, che non è ricompreso tra le disposizioni tassative per le quali il voto segreto può essere concesso”.

La Presidenza, pertanto, prende indirettamente posizione non solo sui rapporti tra unione civile e matrimonio — in linea peraltro con la formulazione del comma 1 del disegno di legge e con l'esplicita definizione dell'unione civile quale “specifica formazione sociale”⁵² — ma anche sulla natura familiare (ancorché non coniugale) delle unioni omosessuali e, soprattutto e implicitamente, anticipa i criteri che avrebbero potuto guidare successive decisioni sulla concessione del voto segreto. In particolare, dalla lettura dello *speech* sembra potersi evincere con chiarezza — e tale fu l'impressione manifestata da alcuni interventi critici⁵³ — che la Presidenza, nel prosieguo, avrebbe concesso il voto segreto unicamente sui profili della legge suscettibili di incidere direttamente, limitandone la portata, sulle garanzie e le tutele accordate alla vita familiare coniugale (e ai rapporti di filiazione) ai sensi degli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione⁵⁴.

Ci si potrebbe peraltro domandare — anche se, come ovvio, è impossibile operare un giudizio di prognosi postuma su votazioni che non hanno avuto modo di svolgersi — che solo con difficoltà, allora, la Presidenza avrebbe potuto concedere il voto segreto, ad esempio, sull'approvazione finale dell'art. 5 (relativo all'adozione coparentale): infatti, per un verso, la disciplina dei rapporti di filiazione è ormai slegata dalla natura coniugale del rapporto tra i genitori (cfr. artt. 74 e 315 cc) e, per altro verso, l'estensione dell'adozione coparentale alle coppie omosessuali unite civilmente non avrebbe leso in alcun modo il diritto delle coppie eterosessuali coniugate di accedere all'istituto. O ancora, ponendosi

51 Lo *speech* del Presidente si può leggere a questo link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964713>

52 Per una valutazione tecnica di questa formula (politicamente assai sensibile), introdotta in Commissione Giustizia a seguito dell'approvazione di un emendamento riformulato nella seduta del 2 settembre 2015, ed oggetto di critiche molto accese anche da parte dei settori dell'opinione pubblica favorevoli alle istanze sottese (in quanto ritenuta — condivisibilmente — discriminatoria, almeno sul piano delle intenzioni politiche che furono alla base della sua introduzione, vale a dire, di nuovo, l'approfondimento della distinzione tra unione civile e matrimonio), si consenta il rinvio ad A. Schillaci, *Le parole, la politica, il diritto: cambia davvero qualcosa con l'approvazione dell'emendamento Fattorini?*, in *Articolo29*, www.articolo29.it, 3 settembre 2015.

53 L'intervento è valso al Presidente Grasso critiche aspre da parte di alcuni dei firmatari della proposta — segnatamente il Sen. Calderoli ed il Sen. Quagliariello — che hanno censurato, nella seduta del 10 febbraio, rispettivamente la mancata convocazione della Giunta per il Regolamento ai sensi dell'art. 113, comma 5 e, soprattutto, le conseguenze che la decisione presidenziale avrebbe potuto dispiegare sul seguito della discussione.

54 Per alcuni rilievi critici sul punto, v. L. Ciaurro, *Ddl unioni civili...*, cit., p. 115.

dal punto di vista del minore, solo con estrema difficoltà si sarebbe potuto sostenere che l'art. 5 avrebbe potuto lederne i diritti o l'interesse superiore, essendo tale disposizione diretta piuttosto a tutelarli. Allo stesso tempo, sarebbe stato possibile, per gestire la conflittualità politica sull'art. 5, ricorrere al giudizio di prevalenza, pure prefigurato nello *speech*, per concedere il voto segreto su singole proposte di emendamenti allo stesso articolo. Insomma, non si vuole — né si potrebbe — affermare che non vi sarebbero stati voti segreti nel seguito dei lavori, ben potendo la ragion politica integrare quella giuridica nelle dinamiche di interpretazione e applicazione del diritto parlamentare, al fine di favorire la funzionalità dei lavori e il contenimento del fenomeno ostruzionistico, e nei limiti di cui si è detto: resta certo che lo *speech* del 10 febbraio avrebbe rappresentato un precedente prezioso ed importante per la gestione dell'Aula, ove si fosse arrivati al voto su articoli ed emendamenti.

7. Il numero degli emendamenti presentati e l'emendamento premissivo di principio: la seduta del 16 febbraio

Come accennato, la pratica ostruzionistica delle forze contrarie all'approvazione della legge si è incentrata, principalmente, sulla presentazione di un numero assai elevato di emendamenti, anche in Aula (quasi 6000, di cui ben 5000 presentati dal solo gruppo della Lega nord). Analogamente a quanto avvenuto in Commissione, peraltro, gli emendamenti si caratterizzavano per una formulazione che — più che mirare a modifiche puntuali del testo di legge, finalizzate alla ricerca del compromesso — avevano come unico obiettivo quello di minarne l'impianto, sostituendo previsioni centrali di esso con disposizioni aventi finalità del tutto diverse; allo stesso modo, anche in Aula si registra il diffuso ricorso agli emendamenti con formulazione "a scalare" e al cd. abuso del "conseguentemente"⁵⁵.

La riduzione del numero degli emendamenti da porre in votazione ha rappresentato pertanto — specularmente — il principale obiettivo della strategia antiostuzionistica posta in essere dalle forze che, fin dai lavori in Commissione, avevano sostenuto l'approvazione del disegno di legge, ed in particolare del Partito democratico. Questa è stata articolata su due fronti, l'uno politico, l'altro di tecnica parlamentare.

Sul piano politico, grande risalto venne dato, dai media, ad un presunto "patto tra gentiluomini" tra il Sen. Zanda, capogruppo del Partito democratico ed i Senn. Centinaio e Calderoli: in particolare, nella Conferenza dei Capigruppo del 27 gennaio 2016, la Lega nord, nel richiedere di posticipare il voto sulle pregiudiziali di costituzionalità dal 28 gennaio (data prevista in origine) alla settimana successiva, si dichiarò disposta a ritirare una parte cospicua dei propri emendamenti (circa 4500 sui 5000 presentati), eliminando quelli aventi una chiara finalità ostruzionistica, e lasciando in campo solo gli emendamenti di merito. Su tale base, il rinvio venne accordato: nei giorni e nella settimana successiva, tuttavia, l'accordo iniziò a vacillare, per contrasti tra i due gruppi sulla quantità e soprattutto sulla qualità degli emendamenti dei quali era stato anticipato il ritiro. In particolare, se il Partito democratico intendeva vigilare sull'effettivo ritiro di tutti gli emendamenti ostruzionistici, la Lega chiedeva — in aggiunta al rinvio del voto sulle pregiudiziali, già ottenuto — il ritiro dell'emendamento premissivo di principio presentato dal Sen. Marcucci, che rappresentava il principale strumento tecnico della strategia antiostuzionistica prefigurata dal Partito democratico.

In previsione della presenza di un elevato numero di emendamenti ostruzionistici, infatti, il Sen. Marcucci aveva presentato un emendamento premissivo, volto a premettere al primo articolo del ddl un articolo formulato per principi in modo tale da riassumere il contenuto dell'intero disegno di legge. Questo, una volta approvato, avrebbe determinato la decadenza, per preclusione dovuta ad incompatibilità logica, di tutti gli emendamenti contrastanti con l'impianto della legge, così come riassunto nel premissivo.

55 Per qualche esempio, solo tra gli emendamenti all'art. 1, cfr. gli em. ti 1.4 a 1.7 (per la formulazione a scalare), e gli em. ti 1.400 a 1.505 (per l'abuso del "conseguentemente"). Gli emendamenti d'Aula si possono consultare a questo indirizzo: http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/46051_testi.htm.

7.1 Gli emendamenti premissivi di principio

La prassi di presentare emendamenti premissivi di principio si inserisce nel più ampio ventaglio degli strumenti messi a disposizione dalla pratica parlamentare, al fine di concentrare le votazioni⁵⁶, evitando che la loro ripetizione su oggetti analoghi possa determinare difficoltà nella tenuta delle maggioranze (anche, eventualmente, combinandosi con il voto segreto), oltre che, più in generale, a fini di razionalizzazione del procedimento di formazione della legge⁵⁷. Si tratta, inoltre di uno di quei casi — assieme a quello del maxiemendamento del Governo, con il quale condivide la finalità antiostruzionistica⁵⁸ — in cui il potere di emendamento viene azionato per finalità ad esso non omogenee, dal punto di vista logico e funzionale, ed in particolare per neutralizzare l'abuso del medesimo potere da parte delle forze politiche contrarie. Rispetto al maxiemendamento — su cui ci soffermeremo nel paragrafo seguente — l'emendamento premissivo di principio presenta peraltro autonomi profili problematici, in relazione alla legittimità della prassi (anche in relazione all'osservanza dell'art. 72 Cost.) e, soprattutto, alla sua portata normativa e ai concreti effetti che è in grado di dispiegare nell'iter di approvazione del disegno di legge.

Lo strumento del "premissivo" di principio — erroneamente definito, nel dibattito giornalistico, "canguro" — non è nuovo ai lavori del Senato, nella corrente legislatura: il precedente più noto è quello dell'emendamento a firma del Sen. Esposito, presentato nel corso dell'iter di approvazione della legge elettorale⁵⁹.

Il ricorso ad esso è determinato tra l'altro, in Senato, dall'assenza dell'espressa previsione di una regola analoga a quella di cui all'art. 85, comma 8 del Regolamento della Camera: sulla base di tale previsione — che rappresenta una applicazione della cd. regola del "canguro" — qualora siano stati presentati emendamenti "differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate", il Presidente può invertire l'ordine delle votazioni, operando una selezione tra gli emendamenti presentati, mettendo in votazione dapprima quelli più distanti dal testo e, in caso di loro rigetto, un determinato numero di emendamenti intermedi, per arrivare — dichiarando assorbiti gli altri — al voto sull'emendamento più vicino al testo del disegno di legge in discussione. Si tratta, come evidente, di una prerogativa presidenziale, che costituisce espressione del più generale potere di inversione dell'ordine delle votazioni⁶⁰.

56 Secondo G. Piccirilli, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione della Costituzione*, in Aa.Vv., *Le procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., pp. 179 ss., 190, lo scopo di simili strumenti antiostruzionistici (accanto al premissivo di principio, il maxiemendamento e l'ordine del giorno preliminare in sede referente), consiste nel "sottoporre a un'unica votazione un oggetto complesso (nel senso della sua natura composita), superando le «insidie» di un procedimento di definizione progressiva del prodotto della decisione, ma finendo così per abbandonare quelle garanzie di coerenza e di razionalità rispetto alle quali lo stesso procedimento era posto a presidio".

57 Sul punto, v. in generale e con riferimento alla prassi della Camera, C. Rizzuto, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei Deputati sugli emendamenti*, in Aa.Vv., *Il Parlamento della Repubblica*, vol. 11, Roma, Camera dei Deputati, 2001, pp. 659 ss., il quale — pur consapevole delle implicazioni che gli strumenti di razionalizzazione possono avere sulle dinamiche politiche che sono sullo sfondo delle strategie ostruzionistiche — sottolinea la funzionalità dell'economia procedurale (e delle finalità di razionalizzazione ad essa sottese) ad una miglior qualità del processo democratico: "per economia procedurale", afferma infatti l'A., "deve intendersi non una compressione ingiustificata dei tempi necessari alle deliberazioni, ma l'utilizzazione efficace e proficua dei tempi disponibili e delle votazioni in modo che emerga più chiaramente la dialettica politica e che il confronto delle diverse posizioni si concentri sui punti e sui contenuti effettivamente rilevanti delle questioni all'esame dell'Assemblea: le votazioni inutili e quelle ripetitive infatti impediscono o rendono difficile l'emergere della sostanza delle posizioni politiche" (p. 660). Sul punto, v. anche A. Mené, *Fenomeni ostruzionistici...*, cit., pp. 380 ss., specie per l'affermazione che "l'utilizzazione delle possibilità di mutamento dell'ordine delle votazioni non ha in *re ipsa* valenza antiostruzionistica, ma risponde primariamente ad esigenze di economia e chiarezza delle votazioni" (p. 382).

58 Consistente per l'appunto nell'obiettivo di concentrare la deliberazione sul contenuto del progetto di legge in un unico voto, evitando tensioni e rischi. Profili di contatto — quanto alla *ratio* — tra premissivo di principio (o, come preferisce questo A., premissivo "omnibus") e maxiemendamento, sono individuati da L. Ciaurro, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, www.osservatorioaic.it, marzo 2015.

59 Sulla vicenda del premissivo Esposito, v. la ricostruzione di D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'«Italicum» e le sue numerose anomalie*, cit., specie pp. 26 ss.; sul punto, v. anche i contributi di R. Ibrido, P. Gambale, L. Ciaurro ed E. Gianfrancesco nella prima parte del volume *Le procedure parlamentari "sotto stress"*, cit.

60 Su queste tipologie di votazioni (riassuntive, per parti comuni, per principi), v. C. Rizzuto, *Strumenti procedurali...*, cit., anche per una riflessione sulle conseguenze che la decisione sul ricorso ad esse può avere sul ruolo del Presidente, che diviene "sempre più significativo" (p. 662). Di "rischio di estremizzazione del ruolo della Presidenza" in questi casi parla anche G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., p. 249.

In Senato, al contrario, in assenza di analoga disposizione regolamentare, a partire dal 17 luglio 1996 si fa ricorso — per effetto di una delibera della Giunta per il Regolamento — ad uno strumento di riduzione delle votazioni solo in parte analogo, ed anch'esso ricondotto alla cd. regola del canguro: esso consiste, in particolare, nella votazione delle parti comuni degli emendamenti, con effetto preclusivo in caso di reiezione.

Rispetto all'emendamento premissivo, le differenze sono peraltro significative. Anzitutto, la presentazione e votazione dell'emendamento premissivo non incide sul potere presidenziale di stabilire l'ordine delle votazioni (chiamando in causa unicamente il più generale potere della Presidenza di pronunciarsi sull'ammissibilità dell'emendamento) e, dunque, rientra nelle autonome facoltà del singolo parlamentare. D'altro canto, mentre i ricordati strumenti antiostruzionistici a disposizione della Presidenza fanno perno sul potere di inversione dell'ordine delle votazioni e sul conseguente assorbimento degli emendamenti logicamente incompatibili con le parti comuni o con i principi su cui l'Aula si è pronunciata in senso negativo, l'emendamento premissivo — come è stato osservato — “gioca” unicamente sulle preclusioni⁶¹, fissando una trama di contenuti che determina, in qualche misura e non senza i profili problematici di cui si dirà, il perimetro nell'ambito del quale potranno svolgersi le successive votazioni.

L'emendamento premissivo di principio rappresenta dunque uno strumento di contenimento dell'ostruzionismo indipendente, almeno entro certi limiti, rispetto al potere presidenziale di “gestione” dell'andamento dei lavori dell'Aula: ciò determina, come dimostrato in particolare proprio dalle vicende relative agli emendamenti Marcucci ed Esposito, che esso venga talora “preferito” dalle forze di maggioranza, anche per sottrarsi alla funzione arbitrale della Presidenza e gestire in autonomia la conflittualità interna, in assenza dell'intervento del Governo (o per evitare proprio il traumatico passaggio della posizione della questione di fiducia): come accennato, infatti, l'intervento della Presidenza si sposta sulle “ordinarie” dichiarazioni di ammissibilità degli emendamenti⁶², e non sul più incisivo potere di inversione dell'ordine delle votazioni⁶³.

In ogni caso, la legittimità dello strumento del premissivo di principio, ed in particolare il carattere problematico di alcuni suoi effetti, sono oggetto di un vivace dibattito in dottrina: come è stato efficacemente osservato, tale “ardita” tipologia di emendamento si colloca infatti “sul delicatissimo crinale tra ciò che il regolamento non vieta e ciò che la prassi parlamentare registri come possibile, ancorché non troppo frequente”⁶⁴.

Anzitutto, il “premissivo” chiama in causa i limiti del potere di emendamento, sotto duplice profilo: per un verso, si tratta di emendamento dalla dubbia portata modificativa, traducendosi in una mera enunciazione di principio; per altro verso, e analogamente a quanto avviene in relazione al maxiemendamento del Governo, si tratta di emendamento volto a limitare il potere di emendamento, concentrando in un voto unico tutte le deliberazioni sui contenuti fondamentali del disegno di legge.

Sul primo profilo, è necessario spendere talune considerazioni. Il problema dell'autonoma portata modificativa del premissivo è stato infatti al centro del dibattito parlamentare, sia con riferimento all'emendamento Esposito, (nell'iter di approvazione della legge elettorale) sia con riferimento all'emendamento Marcucci (nell'iter di approvazione della legge n. 76/2016).

In relazione all'emendamento Marcucci si è ritenuto — come affermato, in particolare, nell'intervento del Sen. Quagliariello nella seduta del 16 febbraio 2016 — che la mera enunciazione di principi che riassumono il contenuto della proposta di legge non raggiunga la soglia della “reale portata modificativa” che, ai sensi dell'art. 100, comma 8, del Regolamento del Senato è criterio di ammissibilità degli emendamenti: posizioni simili, peraltro, erano state assunte anche da Senatori di maggioranza, al momento di mettere in votazione il premissivo “Esposito” durante i lavori relativi alla legge elettorale⁶⁵.

61 In questo senso, G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 30 gennaio 2015, p. 3.

62 Sul giudizio di ammissibilità degli emendamenti, anche in relazione alla maturazione delle preclusioni e per alcune considerazioni sulla delicata incidenza di tale potere su funzione e ruolo del Presidente, cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., pp. 121 ss.; C. Rizzuto, *Strumenti procedurali...*, cit., pp. 665 ss.; N. Lupo, *Presidente di assemblea*, cit. pp. 455 ss., 456; V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare...*, cit., pp. 549 ss., 560; G. Romano, *I Presidenti delle Camere...*, cit., p. 311 ss.

63 Nel senso che “in situazioni di ostruzionismo” il potere di inversione dell'ordine delle votazioni rappresenti “esempio di quella rigorosa applicazione delle norme del Regolamento più volte enunciata come compito della Presidenza”, cfr. A. Mené, *Fenomeni ostruzionistici...*, cit., p. 382. Sul punto, v. in generale, S. Traversa, *Il potere di emendamento e l'ordine di votazione degli emendamenti*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, pp. 511 ss.

64 Così G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., p. 5.

65 Cfr. gli interventi della Sen. Lo Moro, a nome di un gruppo di Senatori del Partito Democratico, nelle sedute dell'Aula del Senato del 20 e 21 gennaio 2015.). Si registrano tuttavia alcune significative differenze, dovute in particolare alla natura

D'altra parte, in quell'occasione la Presidenza aveva sottolineato — nel dichiarare l'ammissibilità dell'emendamento — che il contenuto precettivo della disposizione introdotta con il premissivo di principio consiste, appunto, nella fissazione di finalità generali della legge e che "tale intervento si inquadra tra le possibili tecniche normative comuni in modo del tutto analogo, o simile, ad innumerevoli esempi rinvenibili nella legislazione ordinaria"⁶⁶.

In secondo luogo, il premissivo pone problemi — peraltro più seri — sul piano dei suoi effetti: ciò, non tanto con riferimento all'effetto preclusivo sulla messa in votazione degli emendamenti, quanto con riguardo al rischio del contrasto, che potrebbe determinarsi all'esito delle successive votazioni sui singoli articoli del disegno di legge, tra il quadro di principi riassunto nel premissivo e il contenuto delle singole disposizioni della legge. Si pensi, solo per fare l'esempio più eclatante, al caso di approvazione del premissivo cui faccia seguito l'esito negativo della votazione finale sul singolo articolo: in tale eventualità, nel primo articolo della legge finirebbe per essere contenuta una enunciazione di principio priva di concretizzazione normativa. Simile ipotesi si ricollega peraltro strettamente allo stesso problema della qualità degli effetti normativi dell'emendamento premissivo. Come è stato affermato, infatti, la sua approvazione si tradurrebbe in una "deliberazione normativa parziale", nel senso che essa "per raggiungere la pienezza del risultato precettivo necessita dell'altra parte dell'occorrente deliberazione normativa, vale a dire le corrispondenti modifiche di adeguamento riferite a disposizioni contenute in successivi articoli del progetto di legge"⁶⁷. Tale posizione, peraltro, sembra confermata dalla lettura dello *speech* con il quale, il 20 gennaio 2015, la Presidenza ritenne ammissibile il premissivo Esposito, affermando che la sua approvazione non avrebbe pregiudicato "successive votazioni attuative ed integrative delle finalità e definizioni" riportate nel premissivo⁶⁸. Si registra, insomma, una tensione interna tra natura e finalità del premissivo di principio: nato per razionalizzare l'iter dei lavori, la prevalenza della sua caratura antiostruzionistica rischia di distorcerne funzione ed effetti, con l'eventuale produzione di contrasti logici all'interno del testo, dei quali, all'evidenza, ci dovrebbe far carico — come in parte già avvenuto in relazione alla legge elettorale — in sede di coordinamento formale, ove non si ritenga che a farsene carico debba essere direttamente il giudice in sede di applicazione della legge⁶⁹.

parzialmente diversa dei due "premissivi": se, infatti, il premissivo Marcucci mostra una chiara finalità antiostruzionistica, e si limita ad assumere un carattere "conservativo" rispetto ai contenuti del disegno di legge (ed era stato ampiamente annunciato, come cardine di una strategia antiostruzionistica), il premissivo Esposito (giunto invece quasi a sorpresa, come osserva ad esempio G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)!*, cit., p. 1) aggiungeva alla finalità antiostruzionistica quella di orientare il successivo sviluppo dell'iter in senso parzialmente diverso, sul piano sostanziale.

66 Si riportano per completezza alcuni stralci dello *speech* con il quale la Presidente di turno, Sen. Valeria Fedeli ha dichiarato, il 20 gennaio 2015, l'ammissibilità del premissivo Esposito: "Sono state sollevate, inoltre, obiezioni circa l'ammissibilità dell'emendamento 01.103, a firma del senatore Stefano Esposito. Il contenuto precettivo del richiamato emendamento stabilisce alcune finalità generali, nel caso di specie in materia elettorale, che definiscono un quadro di insieme e una disciplina di per sé coerenti, modificando in parte il testo approvato dalla Camera dei deputati. Tale intervento si inquadra tra le possibili tecniche normative comuni in modo del tutto analogo, o simile, ad innumerevoli esempi rinvenibili nella legislazione ordinaria [...] Pertanto, tale contenuto non pregiudica successive votazioni attuative ed integrative delle finalità e definizioni sopra richiamate. Di conseguenza, da un eventuale accoglimento dell'emendamento risulterebbero preclusi esclusivamente subemendamenti ed emendamenti in contrasto diretto con le stesse linee fondamentali ivi introdotte. Viceversa, laddove l'emendamento fosse respinto, non risulterebbe alcun effetto preclusivo sulle successive votazioni. Per le ragioni sopraesposte, la Presidenza considera pertanto ammissibile l'emendamento 01.103, a firma del senatore Stefano Esposito, alla stessa stregua con la quale ritiene ammissibili gli altri emendamenti cosiddetti premissivi presentati da senatori appartenenti a diversi Gruppi parlamentari".

67 Così, in particolare, L. Ciaurro, *L'emendamento premissivo omnibus...*, cit., p. 6.

68 Cfr. *supra*, n. 66.

69 In senso contrario, L. Ciaurro, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in Aa.Vv., *Le procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., pp. 103 ss., secondo cui l'approvazione del premissivo di principio determinerebbe per l'Assemblea "la necessità di approvare anche i c.d. «emendamenti di adeguamento» ai successivi articoli del progetto di legge" (p. 116), con la significativa conseguenza che, all'esito di votazioni successive contrastanti con l'emendamento premissivo di principio, dovrebbe addirittura arrestarsi l'iter del progetto di legge (p. 115). Ciò vale, senza dubbio, qualora l'emendamento premissivo non si limiti a riassumere il contenuto del disegno di legge, ma — come avvenne ad esempio proprio nel caso del premissivo Esposito — contenga ulteriori disposizioni di principio, finalizzare ad orientare il successivo svolgimento del dibattito. Nel caso, invece, di emendamento premissivo meramente conservativo (come nel caso del Marcucci), ferma restando la natura di deliberazione normativa parziale, il nesso con l'iter successivo si caratterizza unicamente in termini di omogeneità e coerenza delle votazioni. Suggestiva anche l'ipotesi formulata da E. Gianfrancesco, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi» riforme*, ivi, pp. 133 ss., secondo cui potrebbe configurarsi — seppure come *extrema ratio* — una ipotesi di rinvio da parte del Presidente della Repubblica; lo stesso A., tuttavia, invita a riflettere sulle potenzialità dell'art. 103 del Regolamento del Senato, nella parte in cui prevede — ai commi 2 e 3 — la possibilità di un rinvio

7.2 La seduta del 16 febbraio e gli sviluppi successivi: il ruolo della Presidenza

In disparte la controversia su natura ed effetti del premissivo, l'approvazione di tale emendamento, negli auspici del proponente (e del Partito democratico), avrebbe dovuto determinare la preclusione di tutti gli emendamenti contrari all'impianto del disegno di legge, ivi compresi quelli provenienti dalla minoranza di senatori del Partito, contrari ad alcune disposizioni del disegno di legge: ciò, in linea con le posizioni espresse dalla Presidenza in relazione al premissivo Esposito, laddove l'effetto preclusivo venne ravvisato esclusivamente rispetto a "subemendamenti ed emendamenti in contrasto diretto con le stesse linee fondamentali ivi introdotte". Pertanto, oltre agli emendamenti meramente ostruzionistici, sarebbero rimasti preclusi, ad esempio, gli emendamenti integralmente soppressivi degli articoli il cui contenuto appariva richiamato nel premissivo, o quelli recanti modifiche in contrasto con i principi enunciati nell'articolo premissivo. In altri termini, avrebbero potuto essere mantenuti in votazione solo gli emendamenti "compatibili" con l'impianto della legge ed i suoi tratti essenziali.

La presentazione e l'eventuale approvazione del premissivo, peraltro, non avevano come unico scopo quello di arginare l'ostruzionismo delle forze di opposizione, ma anche quello di consolidare una presa di posizione compatta sull'impianto della legge, da parte del gruppo del Partito democratico: questo infatti, pur essendosi impegnato in Assemblea a garantire unità nel voto finale, rimaneva diviso al suo interno tra una maggioranza di senatori favorevoli all'intera legge, e una minoranza (variamente conteggiata) contraria all'art. 5, in tema di adozione del figlio del *partner*. L'approvazione del premissivo (ed in particolare della sua lettera f), infatti, avrebbe determinato (con ogni probabilità) la preclusione di molti degli emendamenti all'art. 5, presentati da senatori PD e relativi, solo per fare alcuni esempi, all'introduzione di istituti alternativi all'adozione coparentale (come il cd. affidato rinforzato), o al rafforzamento del divieto del ricorso alla gestazione per altri, contenuto nella legge n. 40/2004, o ancora alla differenziazione del regime di adozione dei figli, in ragione del modo o del momento della nascita⁷⁰. Non è un caso, pertanto, che uno dei profili del dibattito sull'emendamento premissivo fosse — nei giorni antecedenti alla seduta decisiva del 16 febbraio — proprio la possibilità di una sua votazione per parti separate, ai sensi dell'art. 102, comma 5, del Regolamento del Senato: tale eventualità si sarebbe saldata, peraltro, alla richiesta di voto segreto proprio sulla lettera f).

La vicenda relativa all'emendamento premissivo e alla sua sorte in Aula chiama in causa, infine, il ruolo della Presidenza. Infatti, alla Presidenza sarebbe spettato valutare e dichiarare la stessa ammissibilità dell'emendamento; alla Presidenza sarebbe spettata la decisione su una eventuale richiesta di voto segreto sulla lett. f) del premissivo (ove l'Assemblea avesse accordato il voto per parti separate ai sensi dell'art. 102, comma 5); alla Presidenza, infine, sarebbe spettato operare il giudizio sulle preclusioni conseguenti all'eventuale approvazione dell'emendamento premissivo.

Come noto, a questa fase dell'iter non si arrivò, a seguito delle vicende occorse durante la seduta pomeridiana del 16 febbraio, che vale la pena ripercorrere.

Alle ore 17.06, in apertura di seduta, il Presidente Sen. Grasso si appresta — come da resoconto stenografico — a chiedere il parere del Governo: nella concitazione del momento, non riesce a terminare la frase, in quanto è interrotto dal Sen. Centinaio, capogruppo della Lega nord, che chiede la parola; questa gli viene concessa prima che il Presidente abbia potuto chiarire l'oggetto del parere che si apprestava a richiedere al Governo. Tuttavia, stante l'avvenuta concentrazione della discussione su tutti gli emendamenti nella seduta dell'11 febbraio, il Governo avrebbe dovuto dare parere sul complesso degli emendamenti, e non soltanto sui premissivi⁷¹: si ricordi, peraltro, che il Governo aveva annunciato l'intenzione di rimettersi all'Aula. Infatti, una volta chiusa la discussione generale nella seduta del 10 febbraio — nella quale, ai sensi dell'art. 99, comma 1, venne data la parola al Governo e, soprattutto, respinta la proposta di non passare all'esame degli articoli — si era svolta, nella seduta dell'11 febbraio, l'illustrazione del complesso degli emendamenti al disegno di legge, ai sensi dell'art. 100, comma 9, del Regolamento, secondo l'interpretazione seguitane già il 29 settembre 2015, nella seduta n. 512 relativa al disegno di legge di revisione della Parte II della Costituzione, e come deliberato dalla Conferenza dei Capigruppo⁷². In chiusura della seduta antimeridiana dell'11 febbraio, la Presidente di turno aveva

della votazione finale dell'Aula, con contestuale rimessione del disegno di legge alla Commissione affinché formuli proposte di correzione e coordinamento (p. 149).

70 Per un'analisi degli emendamenti all'art. 5 presentati in Aula, anche da parte del Partito democratico, sia consentito il rinvio ad A. Schillaci, *Unioni civili e "stepchild adoption": l'impossibile mediazione*, in *Articolo29*, www.articolo29.it, 17 gennaio 2016.

71 In questo senso, v. ad esempio l'intervento del Sen. Romani nella seduta del 16 febbraio.

72 Cfr. l'intervento della Presidente di turno Sen. Fedeli, nella seduta dell'11 febbraio: "Un'unica discussione sull'insieme degli emendamenti è avvenuta nella seduta n. 512 del 29 settembre 2015, in occasione della seconda lettura della riforma del testo costituzionale. Comunque sia, la Presidenza — lo dico per il dibattito che ho ascoltato — rispetta puntualmente il Regola-

dichiarato peraltro esaurita l'illustrazione degli emendamenti (con la formula "s'intendono illustrati"): di conseguenza, l'invito al Governo a prendere la parola per i pareri, formulato dal Presidente Grasso in apertura della seduta del 16 febbraio, non poteva che essere quello di cui all'art. 100, comma 9, secondo periodo, e dunque rivolto, a rigore, all'insieme degli emendamenti, mantenendo un principio — che si ricava dalla *ratio* dell'art. 100, comma 9 — di corrispondenza tra gli emendamenti illustrati e quelli su cui venga richiesto il parere del Governo.

Il fatto che il Presidente si apprestasse a chiedere il parere del Governo (si ricordi che il provvedimento era in Aula senza Relatore), peraltro, lascia del tutto aperto il problema dell'orientamento della Presidenza in ordine all'ammissibilità degli emendamenti, ed in particolare dell'emendamento premissivo a firma Marcucci, che avrebbe dovuto essere messo in votazione proprio nel corso della seduta, trovandosi tra i primi in ordine di pubblicazione. La questione del (mancato) giudizio della Presidenza in ordine all'ammissibilità degli emendamenti (ai sensi degli artt. 97 e 100, comma 8) è stata sollevata, peraltro, in alcuni interventi di rappresentanti di gruppi contrari al ddl⁷³, e pone nuovamente all'attenzione il problema del delicato ruolo che la Presidenza ha assunto nella gestione dell'Aula.

In ogni caso, come accennato, il Sen. Centinaio prese la parola prima che il Presidente Grasso potesse terminare l'invito, e lanciò una vera e propria "sfida" al Partito Democratico, annunciando il ritiro di 4500 dei 5000 emendamenti, e depositando al banco della Presidenza l'elenco degli emendamenti mantenuti.

Si aprì, in conseguenza, un dibattito assai acceso e confuso sull'ordine dei lavori, che ha visto contrapposti, da un lato, quanti ritenevano che si potesse procedere con i giudizi di ammissibilità e con il voto sugli emendamenti premissivi — primo fra tutti il Marcucci — e quanti invece ritenevano che, a maggior ragione dopo l'annuncio del ritiro dei 4500 emendamenti della Lega, il voto sul Marcucci non avesse più alcuna apprezzabile ragione⁷⁴, potendosi rapidamente votare sull'insieme degli emendamenti rimasti (i 500 della Lega e poche altre centinaia presentati dagli altri gruppi).

Radicalmente contrario a tale ultima ipotesi il Sen. Zanda, capogruppo del Partito democratico, che nel proprio intervento sollevò il problema della qualità degli emendamenti lasciati in campo dalla Lega nord: tra gli emendamenti rimasti, infatti, vi sarebbero stati almeno 150 emendamenti aventi effetti analoghi a quelli del premissivo Marcucci⁷⁵.

Ago della bilancia — e vero *deus ex machina* nell'andamento dei lavori — il Movimento 5 stelle. Ascoltati gli interventi dei colleghi, in un drammatico intervento, il Sen. Airola, contraddicendo la posizione fino a quel punto mantenuta dal suo gruppo, annuncia di non essere più disponibile ad assicurare il voto positivo sul premissivo: ritenendo tale emendamento una forzatura del corretto andamento dei lavori, egli ammette che l'originaria disponibilità era giustificata unicamente dall'entità della mole di emendamenti ostruzionistici presentati in Aula e che pertanto, venuta meno la ragione del premissivo, non vi era più motivo di assecondare quella che il Movimento continuava a ritenere una forzatura nella gestione dei lavori d'Aula. A quel punto, il dibattito scivola in una fase parossistica, con le forze contrarie che, assieme a M5S, insistevano per l'immediata prosecuzione dei lavori — con il giudizio di ammissibilità ed eventualmente voto dei premissivi — e le forze favorevoli (PD e Sel) che, nel criticare

mento e si conforma alle decisioni assunte dalla Conferenza dei Capigruppo, confermate dal voto dell'Assemblea, come comunicate dal Presidente del Senato nella seduta di ieri. Vado a leggere. «La Conferenza dei Capigruppo ha approvato il nuovo calendario dei lavori dell'Assemblea fino al 25 febbraio. La seduta antimeridiana di domani» — cioè oggi — «sarà dedicata all'illustrazione degli emendamenti al disegno di legge sulle unioni civili», quindi al complesso degli emendamenti con le modalità previste dal nono comma dell'articolo 100 del Regolamento, il quale stabilisce che su tutti gli emendamenti presentati ad uno stesso articolo si svolge un'unica discussione, nel corso della quale ciascun senatore può intervenire una sola volta, anche se proponente di più emendamenti». Cosa significa questo? Che si illustra l'articolo 1, poi si va avanti ad illustrare il 2, quindi il 3 e così via".

73 Cfr. gli interventi dei Senn. Quagliariello e Romani nella seduta del 16 febbraio.

74 È il caso, nuovamente, degli interventi del Sen. Quagliariello, che chiede conto della mancata espressione dei giudizi di ammissibilità; del Sen. Romani, che parla di forzatura ingiustificata, e del Sen. Mario Mauro, che si rivolge ai colleghi di M5S ricordando — con vera e propria *captatio benevolentiae*, tanto più rilevante se si considerano gli sviluppi che la seduta avrebbe assunto di lì a poco — le loro battaglie contro le forzature procedurali in occasione dell'approvazione della legge elettorale e della legge di revisione della seconda parte della Costituzione, introducendo peraltro un argomento ("non ha senso promuovere i diritti violando il diritto"), che sarebbe stato al centro tanto delle ore successive, quanto della seduta del 17 febbraio: si pensi, in quella sede, agli interventi della Sen. Catalfo, capogruppo pro tempore di M5S ("non si baratta la democrazia con i diritti") e del Sen. Maurizio Romani (IDV, "La democrazia senza diritti non è niente: è un simulacro che praticamente conserva un cadavere senza libertà e senza uguaglianza").

75 Ma di segno ovviamente opposto, mirando a stravolgere e non a consolidare l'impianto della legge. Si tratta, ancora una volta, dei cd. "cangurini", vale a dire degli emendamenti incentrati sul cd. "abuso del conseguentemente", su cui v. diffusamente *supra*.

con toni molto accorati l'improvviso cambio di posizione da parte del Movimento, si risolsero infine per chiedere, nella persona della Sen. De Petris, una sospensione dei lavori, messa ai voti e approvata dall'Aula⁷⁶. In conseguenza, nella successiva seduta del 17 febbraio e dopo lo svolgimento di una riunione della Conferenza dei Capigruppo, venne approvata una modifica del calendario che rinviava i lavori alla settimana successiva, per consentire una mediazione politica.

Si affacciano pertanto, nel corso della seduta del 16 febbraio, due questioni che si sarebbero rivelate centrali nel successivo sviluppo dei lavori: quella relativa alla quantità degli emendamenti residui, e alla possibilità di esaurirne l'esame in un tempo ragionevole, e quella relativa alla loro qualità, con la presenza o meno di emendamenti in grado di sconvolgere il testo, vanificando il lavoro svolto sino a quel momento. Due questioni che, peraltro, si intrecciano a loro volta, di nuovo, con il ruolo della Presidenza nella gestione dell'Aula: vale rilevare, infatti, che proprio in questo momento sembrò aprirsi per la Presidenza la possibilità di "intervenire" — nel rispetto delle proprie prerogative e, soprattutto, salvaguardando il proprio profilo imparziale — per assicurare un proficuo svolgimento dei lavori dell'Aula, sbloccando la paralisi in cui le forze politiche erano precipitate dopo la seduta del 16 febbraio. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla rilevanza che avrebbe potuto avere la tempestiva pubblicazione dell'elenco degli emendamenti ritirati: essa avrebbe consentito alle forze politiche di ragionare sulla loro quantità e qualità, per valutare la possibilità di proseguire con le votazioni, o di riaprire un confronto sulla messa in votazione dell'emendamento Marcucci. Ma si pensi ancora al complesso profilo del giudizio di ammissibilità su quegli stessi emendamenti, compresi — soprattutto — i premissivi.

Anche lasciando da parte la mancata formulazione dei giudizi di ammissibilità nella fase precedente, il Presidente, infatti, sapeva quali fossero gli emendamenti residui, già (almeno formalmente) a partire dall'intervento del Senatore Centinaio nella seduta del 16 febbraio, e dal contestuale deposito sul banco della Presidenza dell'elenco degli emendamenti ritirati: ben avrebbe potuto, pertanto, dichiarare le inammissibilità già nel corso della seduta del 16 o, più realisticamente, sfruttare la sospensione dei lavori chiesta ed ottenuta dalla Sen. De Petris. Ancora, il Presidente avrebbe potuto convocare la Giunta per il Regolamento, ad esempio al fine di assumere le decisioni sulle ammissibilità più incerte in una sede collegiale, idonea ad alleviare lo stress cui la magistratura presidenziale sarebbe inevitabilmente stata soggetta.

La ricostruzione giornalistica di quelle giornate mostra, invece, uno scenario del tutto diverso: stando ad una ipotesi rilanciata da numerosi organi di informazione, infatti, il Presidente avrebbe annunciato il suo orientamento negativo sull'ammissibilità del premissivo Marcucci e degli altri emendamenti premissivi (oltre che la propria intenzione di concedere un numero molto limitato di voti segreti) solo nel corso di una conferenza dei Capigruppo informale, convocata il 23 febbraio nell'imminenza dell'Assemblea dei Senatori del Partito democratico che avrebbe dovuto deliberare proprio sull'alternativa — posta dal Presidente del Consiglio nel corso dell'Assemblea nazionale del Partito — tra posizione della questione di fiducia e prosecuzione dei lavori di Aula, con tutti i rischi del caso⁷⁷.

Della delicatezza del ruolo presidenziale, specie quando si trovi a dover affrontare situazioni di elevata conflittualità politica e di "emergenza" ostruzionistica, si è già detto. La vicenda della seduta del 16 febbraio e gli sviluppi successivi ad essa mostrano, tra l'altro, in quale misura il ruolo presidenziale

76 Si segnala, in questa fase, l'importante intervento della Sen. Lo Moro a difesa del premissivo (tanto più importante perché, come ricordato, la Senatrice era stata fermamente contraria al premissivo Esposito, nell'iter di approvazione della legge elettorale): "Non ho neanche votato l'emendamento canguro dell'Italicum, ma esistono queste pratiche e non ci si nasconde. In questo momento per me e per voi doveva prevalere la responsabilità di garantire diritti ai troppi che non ne hanno e che hanno nemici ostili in questa Aula in tutti i Gruppi parlamentari. Ripensateci". Nello stesso senso, significativamente, l'intervento della Sen. De Petris: "capisco il travaglio di chi è per i diritti e vuole che sia fatta finalmente la legge, ma al contempo non vuole che ancora una volta si mettano in atto strappi dal punto di vista procedurale [...] noi lo viviamo allo stesso modo, perché dobbiamo soppesare in questo momento se è prevalente l'esigenza di accelerare l'iter per dare finalmente al Paese la legge che si aspetta da tanti anni oppure continuare con un passo diverso".

77 Di modalità "a ben guardare un po' inusuali" parla L. Ciaurro, *Ddl unioni civili...*, cit., p. 118. Sulla vicenda cfr. gli articoli apparsi su Huffington Post (*Unioni Civili, Pietro Grasso bocchia il super-canguro Marcucci: "È inammissibile"*, Zanda: "Se avesse parlato prima...", http://www.huffingtonpost.it/2016/02/23/grasso-canguro-unioni-civili_n_9296718.html, 23 febbraio 2016), Next Quotidiano (Perché Pietro Grasso ha messo nei guai il PD, <http://www.nextquotidiano.it/perche-pietro-grasso/>, 23 febbraio 2016), Il Sole 24 Ore (*Unioni Civili, Grasso apre a stop emendamenti «canguro»*, Boschi: Pd non autosufficiente, serve intesa, http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-19/unioni-civili-grasso-apre-stop--emendamenti-canguro-boschi-pd-non-auto-sufficiente-serve-intesa-173536.shtml?uuid=AC2hyEYC&refresh_ce=1, 19 febbraio 2016), Il Fatto quotidiano (*Unioni civili, i funzionari del Senato smentiscono la Cirinnà: "Sul disegno di legge si può chiudere in 3 giorni"*, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/19/unioni-civili-i-funzionari-del-senato-smentiscono-la-cirinna-sul-disegno-di-legge-si-puo-chiudere-in-3-giorni/2480725/>, 19 febbraio 2016), Italia oggi (*Una carambola di nome Grasso*, http://www.italiaoggi.it/giornali/dettaglio_giornali.asp?preview=false&accessMode=FA&id=2062342&codiciTestate=1&sez=hg_iornali&titolo=UnacaramboladinomeGras, 25 febbraio 2016).

possa dibattersi tra funzione di garanzia delle minoranze e “ottimizzazione dei risultati”. Allo stesso tempo, l’affermata funzione di “arbitro attivo” si intreccia problematicamente con la funzione di indirizzo politico, rischiando di esporre il Presidente — specie quando, come in questo caso, la maggioranza parlamentare sia alquanto fragile — all’accusa di eccessiva contiguità con la maggioranza stessa. E tuttavia, proprio l’iter di approvazione della legge sulle unioni civili mostra che la mancata attivazione della funzione di garanzia attiva — con un equilibrato intervento della Presidenza sull’andamento dei lavori, specie sotto il profilo di un uso tempestivo del potere di dichiarare l’inammissibilità degli emendamenti, accompagnando così l’Aula nel suo percorso ad ostacoli verso l’approvazione finale della legge — sembra allontanare la possibilità di individuare nelle funzioni presidenziali un termine medio tra il ruolo di “uomo/donna della maggioranza” e quello di mero giudice del rispetto del regolamento: inoltre, la straordinaria configurazione dei lavori d’Aula — senza Relatore e con il Governo “muto” — ha posto in luce, almeno potenzialmente, l’emersione della Presidenza quale “solo momento di sintesi nell’ambito di un organo costituzionale policentrico a struttura complessa” qual è ognuna delle Camere del Parlamento⁷⁸. E se si considera l’atteggiamento della Presidenza dal punto di vista dei successivi sviluppi dell’iter — la presentazione di un maxiemendamento del Governo, con contestuale posizione della questione di fiducia — è davvero difficile non chiedersi se un diverso atteggiamento avrebbe potuto assicurare il successo di una via solo parlamentare al contenimento dell’ostruzionismo, evitando l’intervento del Governo.

8. Il maxiemendamento e la questione di fiducia: l’improvviso arresto della lotta per il riconoscimento

Con la seduta del 17 febbraio, i lavori dell’Aula del Senato sul ddl 2081 si interrompono bruscamente: riprenderanno solo il 24, alle 20.22, con la posizione della questione di fiducia sul maxiemendamento da parte della Ministra per i Rapporti con il Parlamento, On. Maria Elena Boschi.

La settimana esatta che separa il 17 dal 24 febbraio è stata caratterizzata da un dibattito convulso, nelle sedi politiche ma anche più in generale nello spazio pubblico: come accennato in apertura di queste note, proprio l’andamento dei lavori parlamentari e la possibilità tecnica di sbloccarli — tutta incentrata, di nuovo, su qualità, quantità e ammissibilità degli emendamenti residui, e connesso problema dei tempi necessari per la loro discussione — sono stati infatti al centro di riflessione da parte della pubblicistica, ma anche di un acceso confronto politico.

La vicenda, come noto, si sblocca solo il 21 febbraio, quando, in occasione dell’Assemblea nazionale del Partito democratico, il Presidente del Consiglio prende atto della situazione di stallo, e — al fine di evitare il definitivo arresto dei lavori, ma anche per porre fine ad una situazione di profonda tensione all’interno del partito — pone il partito (ed in particolare i Senatori) di fronte all’alternativa tra impegno della responsabilità politica del Governo (con maxiemendamento e posizione della questione di fiducia) e tentativo di proseguire i lavori dell’Aula “al buio”, vale a dire senza alcuna certezza di riuscire a mantenere una maggioranza salda sull’intero impianto della legge.

Ovviamente, l’impegno della responsabilità politica del Governo — ratificato dall’Assemblea dei Senatori del PD il 23 febbraio — non sarebbe stato privo di costi. La fiducia, come accennato, non sarebbe stata infatti posta sul testo in discussione in Parlamento, bensì su di un maxiemendamento che, racchiudendo in un articolo unico l’intero disegno di legge in discussione, lo avrebbe sostanzialmente riscritto, con alcune rilevanti modifiche volte a consentire la chiusura di un accordo nell’ambito della maggioranza di Governo e, su tutte, la rinuncia all’adozione del figlio del *partner*.

In questo caso, pertanto, la posizione della questione di fiducia non aveva solo la funzione tecnica di arginare l’ostruzionismo, determinando con la presentazione di un maxiemendamento la decadenza di tutti gli emendamenti presentati⁷⁹, ma aveva un significato politico ben più rilevante: si sarebbe infatti determinato un cambio di schema, con l’abbandono della maggioranza che sino a quel momento aveva sostenuto il disegno di legge (PD, SEL e M5S, ritenuto non più affidabile) e la riconduzione dell’approvazione della legge nel perimetro della maggioranza di governo, con la significativa conseguenza di

78 Così, in particolare, N. Lupo, *Presidente di Assemblea...*, cit., p. 467.

79 Su questa funzione della questione di fiducia — correttamente definita “fiducia tecnica” — v., anche per ulteriori riferimenti dottrinali, R. Ibrido, *L’interpretazione...*, cit., p. 134. Vale rilevare che questa funzione della questione di fiducia sarebbe stata sfruttata nel successivo dibattito alla Camera dei Deputati (cfr. i resoconti delle sedute dell’11 e 12 maggio 2016).

dover intervenire pesantemente sul testo, approfondendo la differenza tra unione civile e matrimonio e, soprattutto, espungendo ogni riferimento all'omogenitorialità.

Non è agevole valutare l'intervento del Governo: sul piano delle conseguenze, infatti, drammatico è stato l'effetto sulla tenuta del progetto di riconoscimento della vita familiare omosessuale, portato avanti fino a quel momento. Allo stesso tempo, è difficile negare che l'intervento del Governo abbia risolto una pericolosa situazione di stallo. La prosecuzione della via parlamentare non sembrava in grado di garantire, infatti un soddisfacente livello di tutele: l'incertezza sui numeri, aggravata dal cambio di posizione del M5S, unita all'incertezza sulla concreta configurazione dei successivi sviluppi dell'andamento dei lavori (con le relative ombre sui ritardi della Presidenza) ma anche alla persistente difficoltà del Partito democratico a rinvenire una posizione unitaria sul tema dell'adozione del figlio del *partner* ha fatto sì che l'intervento del Governo abbia, in buona sostanza, determinato l'arresto improvviso della lotta per il riconoscimento sino a quel punto faticosamente condotta in sede parlamentare.

L'intervento del Governo si spiega primariamente in quest'ottica, oltre che nell'intento di porre fine alle tensioni crescenti, dentro e fuori il PD, dentro e fuori i palazzi; in altre parole, il Governo ha nella sostanza collaborato con il partito di maggioranza relativa, togliendolo d'impaccio e certificando, al tempo stesso, la crisi della capacità integrativa del processo politico su uno snodo centrale della lotta per il riconoscimento: l'omogenitorialità, con il connesso superamento della discriminazione tra figli di coppie eterosessuali e figli di coppie omosessuali⁸⁰.

Non è possibile tacere la forzatura che si è così realizzata, sul piano della tenuta degli equilibri tra Governo e Parlamento, e che può essere ricondotta ai numerosi problemi che pone — sul piano della tecnica legislativa, ma ancor di più sul piano della tenuta della stessa forma di governo parlamentare — il continuo ricorso da parte del Governo allo strumento del *maxiemendamento*⁸¹. In questo caso, peraltro, la finalità antiostruzionistica del binomio *maxiemendamento* / *fiducia* si salda con la sua riconducibilità ad una vera e propria scelta di indirizzo politico, con pesanti ricadute politiche; ne viene restituito un quadro drammatico, aggravato dal collegamento in parte inedito (ed in prospettiva assai rischioso) tra politiche dei diritti ed impegno della responsabilità politica del Governo. Allo stesso modo, si deve sottolineare che — eccettuato il profilo dell'omogenitorialità e della tutela dei figli delle coppie omosessuali, vero e proprio “elefante nella stanza” nelle successive fasi del dibattito politico — l'intervento del Governo ha avuto il pregio di salvaguardare una porzione assai rilevante del lavoro sino a quel punto svolto, senza cedere — ad esempio — al tentativo delle forze cattoliche di maggioranza di ottenere un significativo ulteriore svuotamento dell'istituto dell'unione civile⁸².

80 Cfr. sul punto la lucida ricostruzione del Sen. Lo Giudice, nel suo intervento in sede di discussione generale (seduta del 3 febbraio 2016: “A questi bambini, a causa non della loro origine, ma del tipo di famiglia in cui nascono e crescono, si vogliono porre limitazioni di ogni tipo, negando la possibilità di un rapporto pieno, stabile e non precario con i loro genitori o mettendo sotto controllo speciale quelle famiglie per due, tre o molti anni, affinché abbiano il tempo di dimostrare allo Stato di essere buoni genitori attraverso modalità speciali rispetto a quelle delle famiglie eterosessuali: percorsi più lunghi e complicati e restrizioni rispetto ad una giurisprudenza che si va affermando nel Paese. L'adozione coparentale (quella che chiamiamo *stepchild adoption*) è prevista nel nostro ordinamento da più di trent'anni per le coppie eterosessuali e da un paio di anni si va affermando in giurisprudenza un indirizzo che già la ammette anche per le coppie dello stesso sesso, con gli stessi presupposti dell'attenta verifica del superiore interesse del minore richiesti per le coppie eterosessuali. Ogni disparità di trattamento che venisse introdotta con questo provvedimento non solo sarebbe palesemente incostituzionale — farebbe ricadere sui bambini un'odiosa discriminazione nei confronti dell'orientamento sessuale degli adulti — ma finirebbe nel momento in cui il nostro Paese si appresta a riconoscere qualche diritto agli adulti, per toglierne proprio ai più piccoli” (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964302>).

81 Sul punto, v. soprattutto G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., pp. 259 ss. e N. Lupo, *Emendamenti, maxiemendamenti...*, cit., specie pp. 73 ss., 87 ss., 98 ss.

82 La posizione della questione di fiducia sul *maxiemendamento* ha avuto, in altre parole, una funzione (anche) conservativa del lavoro svolto sino a quel momento dalla Commissione e dall'Aula. Il *maxiemendamento*, in questo caso, si è posto pertanto, almeno parzialmente, quale “salva-progetto” e non, come pure accade, come “contro-progetto” (nell'ottica di una forzatura da parte del Governo sull'andamento dei lavori d'Aula): per questa differenziazione — che comunque nell'ottica dell'A. non vale a fare giustizia della compatibilità di simile prassi con l'art. 72 Cost. — v. G. Piccirilli, *L'emendamento...*, cit., pp. 262 e 291 ss. Sempre accedendo alla ricostruzione di Piccirilli, anche in questo caso, peraltro, è possibile apprezzare la produzione, da parte del *maxiemendamento*, di effetti vantaggiosi per tutte le parti in causa: per il Governo, che beneficia dell'alleggerimento della tensione e della realizzazione di un obiettivo politico, per le opposizioni — che godono di una assai comoda “deresponsabilizzazione” — ma anche, in prospettiva analoga (e con la significativa aggiunta di aver ottenuto un risultato sul piano dei contenuti del disegno di legge, con lo “stralcio” dell'adozione coparentale), per i dissidenti entro la maggioranza (cfr. pp. 299-301).

9. Rilievi conclusivi

Il fallimento della gestione parlamentare delle tecniche antiostruzionistiche, con lo spostamento dell'asse di decisione sul Governo ha certificato — arrestando bruscamente la “lotta per il riconoscimento” — la crisi della capacità integrativa delle forze parlamentari e, cambiando completamente lo schema di ricerca del compromesso, ha determinato un importante arretramento rispetto al quadro di tutele inizialmente previsto dal disegno di legge, con l'espunzione dal testo finale dell'ipotesi di estensione alle coppie unite civilmente dell'accesso all'istituto dell'adozione coparentale di cui all'art. 44, lett. b) della legge n. 184/1983.

Una scelta che — seppure potrebbe non pregiudicare la protezione, in altra forma, dei bambini nati o accolti in famiglie omogenitoriali, specie alla luce della successiva evoluzione della giurisprudenza, anche di legittimità⁸³ — determina, unitamente ad altri profili, un *vulnus* nella lotta per il riconoscimento della pari dignità sociale delle persone e delle coppie omosessuali, dei loro figli, e delle famiglie cui danno vita.

Tale aspetto è stato colto in Senato, con lucidità estrema, da Luigi Manconi, il quale, nell'annunciare la non partecipazione al voto di fiducia nella seduta del 25 febbraio 2016, ha sottolineato il collegamento tra la scelta dello “stralcio” dell'adozione coparentale, dell'obbligo di fedeltà ed in generale dell'approfondimento della differenza tra unione civile e matrimonio ed un “approccio culturale che intende negare l'istanza morale che c'è, che può esserci, nella domanda di unione civile, che mira a neutralizzare il valore sociale ed etico di quella stessa unione civile e a ridurla a un mero contratto privato”, con significative conseguenze in termini di impatto sulla questione che pulsa sullo sfondo del riconoscimento della vita familiare omosessuale, e cioè “la questione della dignità della persona e della persona omosessuale”, concludendo che “la dignità non è, non può essere, parziale, intermittente e dimidiata [...] la dignità o è o non è”.

Il riconoscimento giuridico della vita familiare omosessuale rappresenta, infatti, un autonomo bene della vita, che si aggiunge a quello costituito dalla tutela della libera espressione dell'orientamento sessuale, ed anche alla stessa assenza di indebite interferenze nella vita privata e familiare dei soggetti interessati⁸⁴: ad una istanza meramente negativa si affianca insomma una dimensione positiva, che si traduce nel diritto al riconoscimento giuridico dello spazio di esperienza cui dà vita l'esercizio del diritto fondamentale all'autodeterminazione affettiva, ed a tale diritto corrisponde — come affermato dalla Corte europea dei diritti umani nella sentenza *Oliari c. Italia* del 21 luglio 2015 — un obbligo positivo

83 La legge mantiene infatti, al comma 20, una clausola di salvaguardia in relazione a “quanto previsto e consentito in materia di adozioni dalle leggi vigenti”; tale clausola sembrerebbe idonea a consentire il consolidamento, come dichiarato anche in sede politica e parlamentare, di quell'orientamento della giurisprudenza di merito — e ora, dopo Cass., sez. I civ., 26 maggio 2016, n. 12962, anche di legittimità — che consente l'adozione del figlio del *partner*, in coppia omosessuale, ai sensi dell'art. 44, lett. d) della legge n. 184/1983: sul punto, vedi il contributo di S. Stefanelli in questo *Fascicolo*, nonché, se si vuole A. Schillaci, *Un buco nel cuore. L'adozione coparentale dopo il voto del Senato*, in *Articolo29.it*, 26 febbraio 2016 (<http://www.articolo29.it>).

84 Emblematici in questo senso, ad esempio, i percorsi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in merito all'interpretazione dell'art. 8, relativo alla protezione della vita privata e familiare. Si pensi, ad esempio, alla sentenza *Christine Goodwin v. Regno Unito* (Corte Edu, 11 luglio 2002, ric. n. 28957/95), che ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 da parte del Regno Unito, per non aver consentito che alla conclusione del percorso di transizione di genere conseguisse il riconoscimento giuridico del genere prescelto: esiste in altri termini uno stretto legame ed un nesso di mutua implicazione tra esercizio del diritto all'autodeterminazione personale in ordine alla propria identità di genere — cui la protezione della vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 della Convenzione è preordinata (par. 90) — e diritto al riconoscimento giuridico delle proprie scelte, anche e soprattutto sotto il profilo degli effetti. Il riconoscimento di una sfera di libertà — assistito se del caso, come nel Regno Unito ed in molti altri ordinamenti, dalla copertura degli interventi di riassegnazione del genere da parte del servizio sanitario nazionale — non può insomma andare scisso dal riconoscimento giuridico degli effetti della scelta personale, in particolare sul piano dell'identità (cfr. anche par. 78). Si tratta di un percorso per molti versi analogo a quello compiuto — specie nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti — in relazione alla tutela dei diritti civili delle persone omosessuali, che si è progressivamente spostata dal piano della tutela negativa della libertà sessuale (rispetto ad indebite interferenze del potere pubblico) al piano del positivo riconoscimento dello stile di vita omosessuale, ivi compresa la dimensione dei rapporti familiari, con un deciso spostamento delle argomentazioni dal piano della tutela della sfera privata a quello della protezione della (pari) dignità personale: sul punto, vedi tra gli altri G. Viggiani, *Dal diritto alla privacy al diritto al matrimonio*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2015; per una ricostruzione di tale giurisprudenza, v. anche A. Sperti, *Omosessualità e diritti: i percorsi giurisprudenziali ed il dialogo globale delle Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University Press, 2013 e V. Barsotti, *Privacy e orientamento sessuale: una storia americana*, Torino, Giappichelli 2005, nonché da ultimo, se si vuole, A. Schillaci, «Enjoy liberty as we learn its meaning». *Obergefell v. Hodges tra libertà, uguaglianza e pari dignità*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, pp. 639 ss.

a carico dello Stato, dotato di un contenuto ben preciso, consistente nella formale istituzionalizzazione dell'unione⁸⁵.

L'introduzione di un istituto giuridico volto a fornire un quadro stabile e certo di tutele, diritti ed obblighi, per la vita familiare omosessuale (come richiesto a più riprese dalla Corte costituzionale, e soprattutto dalla Corte europea dei diritti umani), chiama infatti direttamente in causa il passaggio di una intera comunità di cittadini dall'assenza alla presenza, sia pure imperfetta, dalla invisibilità al riconoscimento giuridico⁸⁶.

Esiste infatti, più in generale, una "connessione tra l'allargamento della sfera dei diritti riconosciuti alle persone e l'arricchimento delle capacità che questi soggetti riconoscono a se stessi", e "questo allargamento e questo arricchimento sono il prodotto di lotte che scandiscono l'iscrizione nella storia di questi due processi solidali tra loro"⁸⁷.

In quest'ottica, le parole del Sen. Manconi sembrano così individuare con precisione il punto esatto, lo snodo cruciale su cui si è arenato (ed è fallito) il tentativo di dare una risposta parlamentare alla domanda di riconoscimento di dignità sociale da parte delle persone e delle coppie omosessuali, e delle famiglie omogenitoriali. Il mancato successo della strategia parlamentare di contenimento delle pratiche ostruzionistiche — dovuto, come si è visto, ad una concorrenza di fattori interni e (soprattutto) esterni al partito di maggioranza relativa — ha certificato la crisi della capacità integrativa del processo politico parlamentare, in conseguenza di equilibri assai fragili tra le forze, che hanno aperto la via all'impegno della responsabilità del Governo sul punto, rivelatasi senza dubbio risolutiva.

Allo stesso tempo, l'intervento di Manconi ha il pregio di mettere in luce che il riconoscimento della vita familiare omosessuale è scelta di politica costituzionale, che incide direttamente sulla promozione della dignità sociale dell'individuo, e implica l'inclusione — come fattore di costruzione della comunità politica — dei percorsi di affermazione e realizzazione dell'identità della persona che si traducono nell'autodeterminazione affettiva e nella costruzione familiare: come tale, essa si pone in diretta attuazione di imperativi costituzionali centrali nell'articolazione delle dinamiche del pluralismo

85 Nella sentenza con la quale la Corte Edu ha condannato l'Italia per il mancato rispetto dell'art. 8 della Convenzione, in relazione all'assenza di protezione della vita privata e familiare delle coppie omosessuali (sent. 21 luglio 2015, *Oliari c. Italia*, ric. n. 18766/11 e 36030/11), si ravvisa un legame particolarmente intenso tra la posizione in capo allo stato membro di un obbligo positivo di protezione della vita familiare delle coppie omosessuali e riconoscimento giuridico della condizione di coppia, con conseguente notevole restrizione del margine di apprezzamento dello stato membro (che si sposta dall'*an* al *quomodo*) ed incidenza diretta sulle dinamiche del processo politico interno. Per un verso, infatti, l'assunzione di un punto di vista "esterno" può contribuire ad affinare lo sguardo sui caratteri del processo politico interno e sulla concreta portata — giuridica e, vorrei dire, esistenziale — delle carenze di tutela e della frustrazione della domanda di riconoscimento: come è stato efficacemente affermato, infatti, "il caso Oliari si segnala per il tentativo di tradurre i termini di un dibattito politico, sociale e religioso oggi centrale in Europa e in altre parti del mondo, attraverso la combinazione della categoria degli obblighi positivi e della qualificazione, in termini di illiceità, del mancato esercizio del potere legislativo interno" (così E. Savarese, *In margine al caso Oliari: ovvero di come il limbo italiano delle coppie omosessuali abbia violato gli obblighi positivi dell'art. 8 CEDU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, pp. 655 ss, p. 671). La sentenza conferma, dunque, che il ricorso agli strumenti dell'argomentazione giuridica — in funzione dell'allargamento di spazi di libertà — rappresenta un formidabile mezzo di alleggerimento del conflitto, specie in relazione a diritti fondamentali attinenti alla sfera intima dell'autodeterminazione affettiva. E tuttavia, per altro verso, essa dimostra che quando la trasposizione in sede giudiziaria dell'istanza di riconoscimento incontra lo spostamento del punto di vista all'esterno dell'ordinamento considerato, l'effetto può essere quello di irrobustire i percorsi di riconoscimento, a partire dalla presa di coscienza dei limiti (anche) giuridici dei termini interni del dibattito: in questo senso, come è stato sostenuto, essa smaschera "a major impasse of the italian democratic process" (così G. Zago, *A victory for Italian same-sex couples, a victory for European homosexuals? A commentary on Oliari v Italy*, in *Articolo29.it*, 21 agosto 2015 (www.articolo29.it)). Per le implicazioni della decisione Oliari in relazione al procedimento di approvazione della legge n. 76/2016, v. soprattutto M. Winkler, *Il piombo e l'oro: riflessioni sul caso Oliari c. Italia*, in questo Fascicolo.

86 Per qualche riflessione sul rapporto tra presenza civile e riconoscimento giuridico, anche in relazione alle potenzialità del testo costituzionale, si consenta il rinvio ad A. Schillaci, *Premessa*, in *Omosessualità eguaglianza diritti. Desiderio e riconoscimento*, Id. (a cura di), Roma, Carocci, 2014, pp. 17 ss., specie pp. 19-20. Nello stesso senso, v. l'intervento della Sen. Monica Cirinnà in apertura della discussione generale sul ddl S. 2081, nella seduta del Senato del 2 febbraio 2016, laddove si afferma, significativamente, che "La Costituzione è un progetto di emancipazione personale e sociale, un processo di liberazione della persona umana naturalmente inconcluso e da rinnovare continuamente con spirito di cooperazione solidale. La Costituzione è stata scritta avendo in mente il passato, il presente e il futuro. Avendo presente chi aveva già la voce per farsi sentire e chi ancora non aveva trovato spazio nella comunità politica, come le persone omosessuali, oggetto di un pervasivo e doloroso stigma sociale. Queste persone per troppo tempo assenti e taciute, noi oggi le rendiamo finalmente presenti al resto della comunità politica, riconosciamo la loro esperienza di vita familiare come una realtà meritevole di tutela, perché attinente alla loro dignità personale. Così concretamente realizziamo quella parte di Costituzione scritta per gli assenti, quegli assenti, individui adulti bambini famiglie, che finalmente diventano presenti, con pari diritti e dignità già riconosciuti agli altri cittadini" (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=964262>).

87 P. Ricoeur, *Percorsi del riconoscimento*, Milano, Raffaello Cortina, 2005, p. 223.

sociale, culturale e politico, quali soprattutto l'art. 2 e l'art. 3 della Costituzione, nella loro inscindibile connessione⁸⁸.

La dinamica del riconoscimento (e del riconoscimento giuridico in modo particolare) rappresenta in questo quadro — con le tensioni che inevitabilmente la caratterizzano — un formidabile strumento di gestione del conflitto nelle società complesse, e si collega strettamente alle prestazioni di unità che sono richieste alla Costituzione come sede di articolazione del processo di integrazione della comunità politica. In particolare, la dinamica del riconoscimento ha il pregio di ancorare lotte e conflitti nella dimensione della soggettività e nella testimonianza delle esperienze di vita, svelando, nel nostro caso, che la rivendicazione "identitaria" può e deve essere affrontata riconducendola ad una questione — autenticamente costituzionale — di (pari) dignità, piuttosto che, in ottica più tradizionale, alla sfera della tutela di una minoranza⁸⁹.

Nella logica del riconoscimento, il conflitto — cui la rivendicazione "identitaria" pure può dare luogo — può essere gestito e superato attraverso interazioni di tipo comunicativo sensibili al rilievo delle concrete esperienze di vita e, dunque, orientate alla capacità di immaginare situazioni diverse dalla propria, secondo criteri empatici di umanità⁹⁰. Le dinamiche del riconoscimento, in altre parole, consentono di costruire l'unità politica al di là di polarizzazioni e radicalizzazioni, organizzando la libertà e la convivenza a partire da una "intersoggettività pratica", capace di assicurare un soddisfacente livello di "comunanza di soggetti antagonisti"⁹¹. L'unità è mostrata, così, nel suo farsi secondo dinamiche cooperative, a partire da differenze che vengono mantenute in tensione e riconosciute nella loro pari dignità sociale, come espressione della soggettività e fattori di costruzione della comunità politica⁹².

In questo quadro, il processo politico diviene — o dovrebbe divenire — il luogo della corresponsabilità: della responsabilità di chi si fa portatore di una istanza, della responsabilità di chi si adopera per accoglierla ma anche della responsabilità di chi, pur resistendo all'innovazione, si presta (quantomeno) al dibattito e al libero confronto parlamentare, facendo ricorso agli strumenti della democrazia in spirito di leale collaborazione.

Esiste, in ultima analisi, una profonda sinergia tra azione di riconoscimento e legittimazione (costituzionale) del potere; una legittimazione che discende dall'efficace gestione del conflitto pluralistico e dall'integrazione (faticosa e lenta) di nuove domande di riconoscimento.

La legittimazione del riconoscimento normativo di nuove dimensioni dell'esistenza non è più dato, in altre parole, dal principio di autorità o dal riferimento ad uno sfondo culturale omogeneo, identificato ad esempio con la tradizione (che, per altro verso, proprio in casi come questo dimostra la sua natura profondamente autoritaria), bensì dalla capacità di "allargare l'immaginazione democratica", rinvenendo nuove dimensioni fondative della convivenza⁹³. In altri termini, essa è da ricercarsi nell'effettiva

88 Per una riflessione sul rapporto tra art. 2 e art. 3 Cost., sotto il profilo della necessità di una "lettura integrata del principio pluralista e del principio di eguaglianza, come pilastri della garanzia di una società aperta che rende possibile [...] la realizzazione di identità molteplici", v. soprattutto P. Ridola, *Garanzie costituzionali e dimensioni dei diritti di libertà*, in Id., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 1 ss., 22-23.

89 Per ulteriori approfondimenti, si consenta il rinvio, sul punto, ad A. Schillaci, «Enjoy liberty as we learn its meaning», cit.

90 In questa prospettiva si muove, ad esempio, M.C. Nussbaum, *Disgusto e umanità. L'orientamento sessuale di fronte alla legge*, Milano, Il Saggiatore, 2011; v. anche, di recente, S. Rodotà, *Diritto d'amore*, Bari, Laterza, 2016. Per una disamina delle potenzialità di una configurazione dello spazio pubblico a partire da interazioni di tipo comunicativo, v. la ricostruzione di P. Ridola, *Costituzione, stato e società nelle democrazie pluralistiche. Lo «spazio pubblico»*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 123 ss.

91 In questo senso, v. A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento*, cit., p. 26, anche per l'affermazione, assai significativa ai nostri fini, che "solo se il corso storico-universale del divenire dell'eticità può essere compreso come un intreccio di socializzazione e individuazione, sarà lecito ammettere come suo risultato anche una forma di società che trova nel riconoscimento intersoggettivo della particolarità di ciascuno l'elemento organico della sua coesione" (ivi).

92 Nel senso che all'idea del sociale resti "costitutivamente connessa" una "tensione interna" animata — si può aggiungere — dalle molteplici interazioni tra domande di libertà, riconoscimento e giustizia e necessità di articolare, attorno ad esse, il processo di costruzione di unità della comunità politica, secondo logiche di tipo cooperativo e solidale, cfr. ancora A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento*, cit., p. 28. Nell'opera di Honneth, tale valorizzazione della tensione interna costitutiva al sociale — che impedisce di concepire il corpo sociale in termini massicci — si fonda su una rilettura assai robusta del contributo di Hegel: in questa prospettiva, sembrerebbe possibile azzardare un paragone con la recezione del pensiero hegeliano in H. Heller, *Hegel und die nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland*, Berlin-Leipzig, Teubner, 1921, ora in Id., *Gesammelte Schriften*, cit., vol. I, pp. 21 ss.), nonché Id., *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), ora in Id., *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti*, a cura di U. Pomarici, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, pp. 9 ss.

93 Per quest'intuizione, cfr. soprattutto P. Donatelli, *La vita umana in prima persona*, Bari, Laterza, 2012.

capacità del quadro costituzionale — per come interpretato e “condiviso” dalle diverse forze in campo⁹⁴ — di descrivere la cornice di un processo integrativo, che sia in grado di accogliere e accompagnare diverse e sempre più complesse domande di riconoscimento, che affondano le proprie radici nelle dinamiche evolutive dell’ordine sociale e giuridico, a loro volta strettamente legate alle mutue interazioni tra dignità e libertà⁹⁵. Detto quadro normativo non si limita alla protezione “esterna” e negativa di percorsi di autodeterminazione ma, proprio in considerazione della loro (sofferta, imposta, subita) marginalità sociale e culturale, li accompagna attraverso strumenti istituzionali di idoneo riconoscimento, affinché sia garantita la pari dignità di ogni scelta di autodeterminazione affettiva, e questa possa tradursi, anche nella dimensione dell’esperienza giuridica, in un efficace ed effettivo percorso di costruzione di vita: si pensi, in questo senso, al passaggio dell’intervento dell’On. Campana — relatrice del provvedimento alla Camera — quando, nella seduta del 9 maggio 2016, ha affermato che compito del processo politico è quello di accompagnare le vite dei cittadini e delle cittadine omosessuali con “gli strumenti del diritto, verso un orizzonte condiviso di libertà, dignità e uguaglianza”⁹⁶.

Non è facile, allora, concludere con un giudizio l’analisi sin qui condotta: ma sembra che posizioni come quella di Manconi descrivano bene la trincea su cui si è consumata l’estrema battaglia. Assieme ad essa va richiamata, come segno della dolorosa consapevolezza di una vittoria dimezzata, la posizione assunta dalla Sen. Cirinnà nell’intervento con cui ha chiuso la discussione sulla questione di fiducia in Aula (25 febbraio 2016). La prima firmataria del provvedimento, nel rivendicare la volontà politica del Governo e del Partito democratico di giungere ad un livello di tutela soddisfacente, e soprattutto in grado di dare riconoscimento a tutte le sfumature della vita familiare omosessuale — compreso il profilo della genitorialità, il più avanzato, ma anche quello più direttamente radicato nell’esperienza e maggiormente connesso con il superamento dello stigma della sterilità sociale, che per troppo tempo ha accompagnato l’esistenza delle persone omosessuali, in Italia e non solo — pure ha riconosciuto che la scelta della fiducia aveva l’obiettivo di mettere in sicurezza la legge, proteggendo persone e coppie da ulteriori arretramenti dovuti all’andamento del “gioco politico”. Ciononostante, lo stralcio dell’adozione coparentale resta — con espressione significativa della stessa Sen. Cirinnà — “un buco nel provvedimento, un buco in questo Parlamento, un buco nel mio cuore”, così certificando il punto di minor tenuta della capacità integrativa del processo politico.

Allo stesso modo può leggersi, alla Camera, l’intervento della Relatrice, On. Campana, la quale — pur rivendicando l’intervento del governo in termini analoghi a quelli della Sen. Cirinnà — ha rivolto un pensiero proprio alle famiglie omogenitoriali, tenute fuori dal provvedimento, tracciando così un legame, non solo ideale, tra l’esito (provvisorio) della lotta per il riconoscimento della vita familiare omosessuale e i passaggi successivi, accomunati dal medesimo intento di dare cornice giuridica al riconoscimento della pari dignità sociale delle coppie omosessuali, intesa come “uguale diritto di partecipare alla costruzione della comunità politica, anche attraverso le proprie scelte in materia personale e familiare” (così, nella seduta della Camera dei Deputati del 9 maggio 2016).

Se l’esito — sul piano dei diritti — è comunque significativo, resta nell’osservatore l’amarezza per l’incapacità della sede rappresentativa di dare voce e corpo ad un dibattito equilibrato e capace di integrare le differenze, la preoccupazione per la tenuta della dialettica parlamentare di fronte agli interventi del Governo — ormai rutinari — ma soprattutto il senso di una lotta che non si è conclusa.

94 Nella prospettiva segnalata, in particolare, da P. Häberle e dalla concezione — da lui proposta — dell’interpretazione costituzionale come processo aperto alle interazioni sociali e culturali. Cfr. ad esempio P. Häberle, *Verfassungsinterpretation als öffentlicher Prozeß*, in Id., *Verfassung als öffentlicher Prozess: Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 121 ss, nonché Id., *Per una teoria della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 1998.

95 A proposito di tali interazioni, v. per tutti P. Ridola, *La dignità dell’uomo e il “principio libertà” nella cultura costituzionale europea*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 77 ss., specie pp. 132 ss.

96 V. l’intervento dell’On. Micaela Campana, nella seduta della Camera dei Deputati del 9 maggio 2016, in apertura della discussione generale sul disegno di legge in tema di unioni civili (www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0620&tipo=stenografico#sed0620.stenografico.tit00020.sub00010.int00020).