

RIVISTA DELLA GIURISPRUDENZA PARLAMENTARE

L'AMMISSIONE DEL DEPUTATO ALLA CAMERA

prima della convalidazione dei suoi titoli

NOTE CRITICHE

Il giorno 27 maggio trascorso, la Camera dei Deputati dopo brevi dichiarazioni di alcuni oratori, tutte sostanzialmente favorevoli, unanime ammetteva l'on. Cavallotti a giurare e quindi ad esercitare il suo ufficio, prima che la Giunta delle elezioni ne avesse proposta la convalidazione e che la Camera stessa l'avesse approvata.

Ora noi, anche senza credere che tale risoluzione sia assolutamente erronea, avremmo almeno voluto che si fosse meglio ponderata e non si fosse approvata così sommariamente e all'unanimità, quasi che si trattasse d'un argomento indiscutibile.

A tale mancanza qui ci proponiamo di sopperire alla meglio, esponendo alcune ragioni che si possono opporre alla decisione della Camera.

Premettiamo l'esatto riassunto dei precedenti parlamentari nella questione, così potremo meglio comprendere la giurisprudenza della Camera in materia.

Secondo il Regolamento della Camera durante il Regno sardo, solo i deputati la cui elezione non era *sospesa* potevano prender parte alla nomina della Presidenza e alla verifica dei poteri. Il Regolamento del 1863 all'art. 3 restringeva ancor più il dritto dei deputati non convalidati, togliendo la distinzione tra elezione sospesa ed elezione non sospesa, e interdicensi (fu questa almeno

l'interpretazione costante che si diede a quell'articolo) a tutti i deputati, i cui poteri non fossero stati puranco convalidati, ogni funzione dopo costituito il seggio definitivo della Camera.

Ma l'on. D'Ondes Reggio nel 30 marzo 1867 osservava la troppa rigidità di questo sistema, notandone vari inconvenienti e proponendo la seguente risoluzione che fu dalla Camera adottata: « La Camera dichiara che tutti i deputati eletti *nelle elezioni generali* hanno facoltà di esercitare le loro funzioni anche dopo la costituzione definitiva del seggio non ostante che le loro elezioni non siano verificate. » L'on. D'Ondes Reggio poi affermava come cosa d'evidenza intuitiva: « Indubitato è che l'Assemblea una volta costituita, i deputati delle elezioni susseguenti non partecipano ad essa finchè essa quelle elezioni loro non validi ». E così l'on. Valerio ribadiva nella stessa tornata: « Verrebbe per conseguenza che si dovessero ammettere a votare anche i deputati che sono nominati nelle elezioni suppletive, prima che le loro elezioni fossero convalidate, il che certo nè si può ammettere, nè nessuno domanda ». Qui dunque comincia la distinzione tra elezioni generali ed elezioni parziali: solo per queste ultime è necessaria la convalidazione da parte della Camera prima che il deputato possa esercitare le sue funzioni. Così durò la consuetudine fino al 4 dicembre 1881, quantunque l'art. 3 del Regol. del 1868 affermasse, senza distinguere le elezioni generali dalle parziali, che « i deputati per il solo fatto della elezione, entrano immediatamente nel pieno esercizio delle funzioni, dopo prestato il giuramento. » Nel 4 dicembre 1881, discutendosi un nuovo Regolamento, la Camera approvava a grande maggioranza un emendamento dell'onorevole Indelli che aggiungeva all'art. 3 del Regol. 1868 il seguente inciso: « sia eletti nelle elezioni generali che nelle suppletive; » equiparando così anche per le conseguenze della convalidazione tanto gli uni quanto gli altri. Tuttavia non solo questa deliberazione non fu tradotta in Regolamento, ma anzi il Regolamento posteriore del 1888 fu approvato con la ripetizione testuale dell'art. 3, senza

accennare affatto alla modificazione proposta dall'on. Indelli. E la consuetudine costante, fino al caso dell'on. Cavallotti tranne tre o quattro eccezioni, dovute più alla distrazione del Presidente che ad un'atto riconosciuto, fu che un deputato scelto nell'elezioni suppletive non potesse partecipare ai lavori della Camera prima che la sua elezione fosse da questa convalidata.

Dal fedele riassunto di questi precedenti parlamentari facilmente si capirà quanto questi siano stati inesattamente interpretati nella questione Cavallotti. Il Lettore quindi giudichi l'affermazione contenuta in una lettera del Cavallotti alla *Tribuna*: « Nessuna legge, nessun articolo, nessuna disposizione diretta o indiretta di Regolamento, sopravvennero mai a distinguere fra gli eletti che entrano nelle elezioni generali e gli eletti che entrano poi ». Così non ci sembra minimamente esatto affermare, come l'onorevole Rudinì il 27 maggio p. p., che non ci sono interpretazioni varie in argomento, ma solo « alcuni deputati » si sono astenuti per delicatezza dall'intervenire alla Camera prima della convalidazione. Ugualmente non ci pare che l'on. Lazzaro e moltissimi altri potessero sostenere, nella medesima tornata, la pregiudiziale, con l'argomento che la Camera aveva già deciso la questione quando aveva approvato l'ordine del giorno Indelli; come se, tra gli altri argomenti, una consuetudine parlamentare così lunga e costante non abbia in sé tale importanza da conciliarne, per ciò solo, la considerazione. Il D'Ondes Reggio anzi, che pure era dei meno rigidi in materia di convalidazione, stimava il procedimento della Camera su tal punto ben più d'una consuetudine, egli che l'ammetteva come cosa implicita nel sistema costituzionale, mentre fondandosi sul principio romano « legibus non exemplis iudicandum », dava poca importanza alla consuetudine parlamentare. Ecco quindi spiegata, anche con ciò, la ragione che ci ha indotto a ritenere conveniente d'espore gli argomenti in favore della giurisprudenza fin qui praticamente seguita contro l'opinione della Camera attuale che,

secondo si espressero i suoi oratori, ha creduto inutile perfino di parlare, di discutere, di votare su tale questione!

Esaminiamo anzitutto il procedimento col quale un cittadino è nominato deputato. Coloro i quali credono che il deputato, anche prima della verifica dei suoi poteri da parte della Camera, possa intervenire nella Camera stessa, devono per necessità ammettere che l'assoluta presunzione di elezione legittima si abbia appena il deputato è proclamato tale dal presidente dell'adunanza dei presidenti dei seggi secondo l'art. 74 L. elett. Così infatti la maggior parte afferma. Ora si tratta di studiare il valore giuridico di tale proclamazione. È questa un'affermazione in merito alla validità dell'elezione o è una constatazione di fatto pura e semplice e materiale? A nostro avviso non v'ha dubbio ch'essa appare la semplice enunciazione d'un fatto, quando si consideri la competenza dell'Assemblea dei presidenti: la quale non fa che materialmente computare i voti ottenuti dai vari candidati proclamando chi ne ha avuto il maggior numero o indicando il ballottaggio; anzi l'art. 73 della L. elett. arriva perfino a vietare « all'adunanza dei presidenti di deliberare e anche di discutere per reclami, sulle proteste e sugli incidenti avvenuti nelle sezioni ». La Camera dei deputati ribadì e interpretò sempre rigidamente un tale principio; p. e. affermando il 27 gennaio 1887 che « il seggio dei presidenti non ha altro mandato se non quello di riassumere i voti dati in ciascuna sezione senza poterne modificare l'operato; alla sola Camera dei Deputati è riservato il diritto di pronunciare un giudizio definitivo sui reclami e sulle proteste che si presentano agli uffici di ciascuna sezione e all'ufficio dei presidenti; » e ammettendo che, anche se esistono fondate proteste allegate ai verbali di alcune sezioni che dimostrano irregolarità o violazioni di legge, deve sempre farsi luogo alla proclamazione secondo le risultanze di fatto della votazione sotto pena di procedimento giudiziario contro l'Assemblea dei presidenti. E

prima ancora della presente L. elett. si comprese tanto questo principio che p. e. già nel 1849 l'ufficio elettorale di Finalborgo indicava il ballottaggio tra Cavour e Carlo Alberto! L'assoluta incompetenza quindi dell'ufficio elettorale a decidere in merito alla regolarità delle operazioni e alla eleggibilità dei deputati, dimostra che l'elezione non si può certo dire perfetta dopo la proclamazione nell'adunanza dei presidenti dei seggi. Questo sistema di procedimento elettorale è poi completato logicamente dallo Statuto medesimo all'art. 60 dove dispone che l'indagine vietata all'Assemblea dei presidenti sia invece deferita alla Camera.

E in armonia con questi principi sono due altri articoli dello Statuto. L'art. 39 infatti afferma che la Camera è composta dai collegi elettorali « conformemente alla legge; » ora, prima della verifica delle elezioni, chi può dire che la Camera sia composta « conformemente alla legge? »

E ancor più l'art. 40 dispone alcune tassative condizioni per l'eleggibilità dei Deputati, mancando le quali « nessun deputato può essere ammesso alla Camera » (« *admis dans la Chambre* » dicevano le Carte francesi del '14 e del '30). Chi è poi che giudica sopra queste condizioni senza le quali il deputato non può essere ammesso? la Camera sola, dice lo Statuto al citato art. 60, giudica della validità dei titoli d'*ammissione*; perfino dunque l'identica frase lega insieme i due articoli, i quali dimostrano che prima del giudizio della Camera l'*ammissione* è impossibile.

Riassumendo: come è possibile logicamente sostenere che il deputato può esercitare il suo ufficio prima della convalidazione, se sola la Camera può *ammetterlo* e può decidere che l'elezione, secondo vuole lo Statuto, fu fatta *conformemente alla legge*, concorrendo anche le condizioni per l'*eleggibilità*?

Il semplice fatto che non solo le elezioni dubbie e contestate si debbono convalidare, ma tutte le elezioni in genere, dimostra il fondamento giuridico della convalidazione

da parte della Camera: vale a dire ch'esso non è la decisione d'una controversia, ma il necessario riconoscimento, la necessaria sanzione della elezione stessa, la quale viene per tal modo giudicata come regolare e conforme alla legge. « Il deputato è deputato per ciò solo ch'è eletto dai suoi elettori, » diceva l'on. Minghetti nella seduta 4 dicembre 1881; e noi non contrastiamo a questo principio, ma non dimentichiamo che prima del deputato e degli elettori vi è lo Statuto il quale richiede particolari condizioni nel cittadino perchè possa divenire deputato, e vi è l'osservanza delle regole formali, per il retto procedimento dell'elezioni, stabilite nelle Leggi speciali. Così pure l'osservazione nel 1867 dell'on. Minervini, il quale dichiarava che « la Camera non concede poteri, verifica il mandato che viene dal voto popolare, » le affermazioni nel 1881 dell'on. Romeo, il quale diceva ch'è « l'elezione che dà il titolo al deputato per entrare qui nella nostra Camera » e che « la validità dell'elezione viene dalla manifestazione degli elettori e dipende interamente dai loro voti, » e la dichiarazione dell'on. Minghetti che « non è la Camera che dà all'elezione il suo valore, sono gli elettori, » ed altre consimili possono benissimo essere accettate, ma ci pare che non concludano affatto nel senso voluto da chi le espresse. Nessuno neppure si sogna di sostenere che sia la Camera che concede i poteri, ma solo si dice ch'è la Camera unico tribunale competente a decidere se questi poteri realmente e legittimamente siano stati concessi dagli elettori; che quest'atto della Camera è anzi indirizzato ad indagare la vera volontà del corpo elettorale e a vedere se fu rilevata esattamente; ch'è un atto voluto *ad substantiam*; ch'è una condizione necessaria per la validità formale dell'elezione; e che infine, come un diritto, se esiste ma non è riconosciuto nelle forme volute dalla legge, non è legalmente valido, così il titolo dato dall'elezione senza il riconoscimento da parte della Camera non si può far valere. Sarebbe dunque ridicolo sostenere l'opinione contraria a ciò che espressero gli oratori citati; ma del pari è, a nostro modesto avviso, ingenuo il valersi

di tale argomento a favore della tesi generale da essi sostenuta.

La teoria dei nostri avversari fu esposta, sotto una veste essenzialmente giuridica e con una formula acuta, dall'on. Lampertico alla Camera dei deputati nella tornata 26 novembre 1868.

« È veramente l'elettore, affermò l'on. Lampertico, che elegge il deputato non già sotto condizione sospensiva, cioè finchè la sua elezione sia riconosciuta, ma sotto condizione risolutiva, purchè cioè non sia annullata; e la Camera non ha altra giurisdizione in questo proposito che di osservare se si verificano le condizioni volute dalla Legge. » Ma, bene considerando, ci sembra che questa sia più la espressione giuridica della teoria che non la sua prova. Perocchè è difficile dimostrare, nè il Lampertico lo dimostra, che la condizione in questo caso è risolutiva e quindi il deputato entra nelle sue funzioni subito dopo l'elezione; più facile sarebbe invece dimostrare l'affermazione reciproca, e cioè che se il deputato entra nelle sue funzioni subito dopo l'elezione, la condizione posta dallo Statuto, che i poteri del deputato siano verificati, è una condizione risolutiva: ma come ognuno vede questa seconda ipotesi diverrebbe in ordine al quesito che ci siamo proposti una petizione di principio.

Ora toccherebbe a noi provare ch'è invece condizione sospensiva. Ma, per fortuna, possiamo sfuggire a questo arduo tema non sembrandoci affatto che qui si tratti di condizione. Le ultime parole dell'on. Lampertico ci mettono sulla via. « La Camera, » egli dice, « non ha altra giurisdizione in questo proposito che di osservare se si verificano le condizioni volute dalla Legge; » dunque, aggiungiamo noi, la convalidazione è « in praeteritum relata » e quindi non può paragonarsi ad una condizione. La constatazione posteriore della validità di un atto giuridicamente efficace, o della nullità di un atto viziato « ab initio » nella sua costituzione, forma motivo di approvazione o di annullamento dell'atto stesso, ben distinto dal verificarsi d'una

condizione. Questi sono anche i criteri del diritto civile e del nostro Codice, cui ci atteniamo non credendo necessario d'approfondire questo punto. Così, se conforme all'articolo 1157 Cod. civ., è condizionale l'atto la cui sussistenza o risoluzione dipende da un avvenimento futuro ed incerto, nessuno può veramente affermare che il giudizio della Camera sia un avvenimento da cui *dipenda* la validità dell'elezione, appunto come il giudizio dell'autorità competente sulla pretesa validità di un negozio giuridico non è un avvenimento da cui *dipenda* la validità di questo: come si avrebbe in questo caso in diritto privato solo il riconoscimento dell'esistenza di tutte le condizioni necessarie all'efficacia giuridica del negozio, così in diritto elettorale si ha solo il riconoscimento dell'esistenza di tutte le condizioni necessarie all'efficacia giuridica dell'elezione. Quando adunque la Camera afferma che un deputato è stato eletto illegalmente, non è una condizione risolutiva che tolga al deputato il suo potere, ma è una decisione che dichiara viziata intrinsecamente ed annulla l'elezione medesima.

Anche volendo poi ammettere che questo fatto, almeno formalmente, rivesta l'apparenza d'una condizione, certo questa si avvicina più alla figura della condizione sospensiva che non alla figura della condizione risolutiva. La natura della decisione affatto *provvisoria* dei seggi elettorali (« le bureau prononce *provisoirement*, » diceva la Legge francese del 19 aprile 1831 all'art. 45 § 3 analogamente a ciò che abbiamo notato per la nostra) e *definitiva* invece della Camera (« la chambre des députés prononce *definitivement* » diceva la stessa Legge all'articolo 45 § 1) dimostrano che in ogni caso è una condizione sospensiva mai risolutiva. Ma del resto, torniamo a ribadire che qui, secondo noi, non si può parlare di condizione.

Un altro argomento ci persuade ad ammettere la necessità della convalidazione da parte della Camera: l'analogia tra il diritto della Camera e quello del Senato. È un solo articolo dello Statuto quello che contempla tanto

la competenza della Camera, quanto la competenza del Senato, che appaia Camera e Senato sotto la medesima disposizione di legge, dimostrando anche materialmente che i poteri dei due corpi sono identici. «Ognuna delle due Camere,» afferma l'art. 60 che è opportuno qui richiamare, «è sola competente per giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri.» Ora qual'è il procedimento che si è costantemente seguito nel Senato? Prima la convalidazione, poi l'immissione nell'ufficio: un senatore prima della convalidazione non ha mai assunto il suo ufficio. Tutt'al più, per una cattiva consuetudine, talora presta giuramento nella seduta reale; la qual cosa dimostra solamente che si giunge ad ammettere perfino al giuramento, ma mai alle funzioni, il senatore non convalidato. Così, col non accettare il principio ora sancito dalla Camera, il Senato ha potuto, prorogando per qualche tempo la convalidazione del Tanlongo, chiuder gli le porte del Senato finchè gli si aprirono quelle del carcere.

Si obietterà che ben diverso valore intrinseco ha la convalidazione del Senato da quella della Camera: la prima si rivolge agli eletti dal Re, la seconda agli eletti dal popolo. Ma qui rispondiamo recisamente che, a nostro parere, il valore costituzionale è identico in tutti i casi: si può discutere se la costituzione abbia concesso a buon dritto la nomina dei senatori al Re, ma, data la disposizione statutaria, ambedue le fonti da cui derivano la Camera e il Senato, hanno uguale autorità, uguale dignità. Questo riguardo al valore costituzionale; riguardo poi al valore pratico della distinzione tra Camera e Senato si vegga se siano in maggior numero le nomine dei senatori, o piuttosto quelle dei deputati, annullate dai rispettivi Consessi; e se quindi siano in minor numero i deputati che siedono alla Camera senza averne diritto o piuttosto i Senatori che sederebbero al Senato indebitamente, se il Senato li ammettesse prima della convalidazione.

Affermati questi principii ora ci troviamo davanti al

punto più grave e più complicato della questione, nel quale noi stessi, per aver voluto dimostrare recisamente la teoria della convalidazione, correremo forse pericolo che taluno creda di coglierci in intima contraddizione. Ammesso, si dirà, che il deputato, solo dopo la convalidazione da parte della Camera possa intervenire in essa, questo criterio deve valere tanto per le elezioni generali che per le parziali; non c'è nessuna ragione per distinguere tra le due; e allora la consuetudine, che noi sosteniamo, di ammettere nelle sue funzioni il deputato prima della convalidazione quando si tratta di elezioni generali, solo dopo la convalidazione quando si tratta di elezioni parziali, è illogica, anti-giuridica, contraddittoria.

Noi invece riteniamo che la distinzione tra le due sorta di elezione sia fondata sull'opportunità pratica, sulla convenienza, e non manchi neppure di base giuridica. Vediamolo.

Affrontiamo subito la questione nel suo principio fondamentale. L'art. 60, già prima citato, stabilisce testualmente che «ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli dei propri membri.» Avvenute le elezioni generali, ma prima peraltro che la Camera si riunisca, certo questa non si può dire un corpo deliberante; solo dopo ch'è costituita diviene un corpo morale, un organismo; prima lo sarà in potenza ma non in atto. La Camera dunque per convalidare le elezioni deve costituirsi; altrimenti come Camera non può agire e nemmeno dirsi esistente. Questo principio ci sembra intuitivo, e tanto più evidente sul nostro diritto costituzionale in cui la Camera non si raccoglie per iniziativa propria, ma deve essere convocata dal Re. Ora dal fatto solo che la Camera s'è costituita, viene la conseguenza che la Camera s'è già implicitamente convalidata, — con una convalidazione in massa, presunta, riservandosi poi a confermare persona per persona esaminando individualmente i titoli dei suoi membri,—ma ad ogni modo un riconoscimento di sè medesima nella Camera è già avvenuto. Quindi un dilemma per la Camera, portato dalla pratica necessità,

dalla natura stessa delle cose: o costituirsi e riconoscere così implicitamente il titolo dei deputati a stabilire e a votare almeno la costituzione della Camera, e dar alle elezioni generali una presunzione di legittimità; oppure, per amore di una logica prefissa ridurre la Camera all'inesistenza. Se non vi fossero altri motivi, la necessità assoluta è quella che qui fa, come spesso, giusta una cosa e crea anzi il dritto. Se si ammette l'assoluto principio che anche nelle elezioni generali un deputato non convalidato non può esercitare le sue funzioni, da chi saranno convalidati i deputati? Dai loro colleghi che in tale teoria non si possono presumere legittimamente eletti, da deputati, cioè, che ancor s'ignora se siano veramente tali?

Non si deroga affatto con questo sistema all'art. 60 dello Statuto giacchè, ripetiamo, dal fatto della costituzione della Camera discende la immediata conseguenza dell'implicita convalidazione ch'essa fa di sè medesima.

Nelle elezioni parziali invece la posizione giuridica è ben differente: in queste il deputato si trova davanti ad un corpo costituito, a un potere giudicante investito solennemente dallo Statuto del diritto di conoscere della validità dei titoli dei suoi membri; mentre nelle elezioni generali il deputato si trovava davanti a un potere ancora embrionale.

Un argomento acuto che forse taluno potrebbe obiettare a favore dell'immediata ammissione nelle elezioni parziali sarebbe il seguente. Dato l'odierno sistema di *autoconvalidazione* da parte della Camera, secondo il quale tutti i deputati hanno diritto d'esser giudici e parti in giudizio, questo diritto statutario non si può togliere a chi è eletto nelle elezioni parziali. Ma qui si può rispondere che non sono i deputati che convalidano le elezioni, sibbene la Camera; tant'è vero che i suoi membri più delicati si astengono anche nelle elezioni generali dal prender parte alla loro convalidazione. Dicendo che, dato il sistema dell'autoconvalidazione, non si deve tener fuori dalla Camera uno degli elementi che la compongono, si concepisce la Camera come un tutto numerico, anzichè come

un tutto organico. La Camera in questo caso si può paragonare al Senato costituito in Alta Corte, per il quale certo non si vorrà ammettere che, attribuendogli lo Statuto il diritto di giudicare i propri membri, il senatore accusato possa giudicare sè stesso!

Anche dal motivo sul quale si fonda l'attribuzione della Camera per la verifica delle elezioni si deduce la ragione della differenza del criterio nelle elezioni generali e nelle parziali. Si volle che nessun corpo estraneo alla Camera potesse decidere sulla validità della formazione di essa. Costituita quindi la Camera, essa sola ha questo grave diritto e questa grave responsabilità che non può lasciare a nessuno; se ammette invece i deputati eletti nelle elezioni parziali non convalidate, non è essa che giudica, — per il tempo che trascorre dal momento in cui il deputato entra in funzione al tempo in cui essa lo convalida, — della validità dei titoli d'ammissione del deputato, ma il Presidente del seggio che l'ha proclamato, e che, in mancanza dell'autorità della Camera, necessariamente fa rimanere l'autorità propria e illegalmente la estende fino a tal punto.

Se questi argomenti giuridici non bastassero, ne invochiamo altri di pratica opportunità a favore della distinzione tra elezioni generali ed elezioni parziali in tema di convalidazione. Ammesso che, per un vizio del sistema dell'autoconvalidazione, non si possano assolutamente convalidare le elezioni generali prima della costituzione della Camera, è questo un buon motivo per seguire un tale procedimento scorretto anche nelle elezioni parziali? Secondo noi sarà sempre meglio limitarsi a fare una cosa scorretta in un sol caso, anzi che, per troppo amore di simmetria razionale, se si può dir così, volerla fare in due.

Ma, si soggiunge, se veramente si vuole, anche nelle elezioni generali si può ottenere una più sollecita convalidazione. E questo è vero, tuttavia la convalidazione non potrà mai essere così sollecita che distrugga il principio

giuridico sul quale abbiamo fondato le nostre deduzioni: sarà per necessità delle cose perfino un minuto secondo posteriore, ma però sempre posteriore alla costituzione della Camera e quindi all'esercizio reale delle funzioni del deputato. Dunque il principio con questo rimedio non si salva. È, almeno, praticamente conveniente? Non ci sembra: e l'esperienza l'ha dimostrato. La consuetudine stabilita col Regolamento del 1863 vale a dire che, costituita l'Assemblea, il deputato non avesse più alcun diritto di prendervi parte prima della convalidazione, faceva perdere troppo tempo alla Camera, e, accumulando le convalidazioni, attizzava le dissensioni e gli odî personali tra i deputati. Ora poi che il numero dei deputati è cresciuto, che il suffragio fu allargato e ha complicato quindi maggiormente il processo dell'elezione, che le corruzioni sono moltiplicate, se la Camera volesse prima d'ogni altra cosa verificare tutte le elezioni, non finirebbe tanto presto, e la convalidazione non sarebbe certo imparziale e disinteressata. È vero però che la convalidazione dovrebbe affrettarsi il più possibile.

L'on. Cavallotti stesso dimostra la poca convenienza di tale sistema ed ammette praticamente, pure senza volerlo, l'opportunità di distinguere tra elezioni generali e parziali. « È appunto per non costringere », egli scrive nella citata lettera alla *Tribuna*, « il deputato ad attendere la convalidazione, il che avrebbe reso impossibile specie nei primi giorni d'una legislatura la costituzione della Camera, che, » ecc.

Non ci sembra migliore la consuetudine di ammettere i deputati le cui elezioni non offrono dubbi. Anzitutto ciò è contrario al principio che, come abbiamo più sopra esposto, è fondamento della convalidazione, e che è riconosciuto dallo Statuto il quale non distingue all'art. 60 tra elezione contestata o no. Eppoi ognuno che volesse tenere indietro un deputato legittimamente eletto, non durerebbe fatica a far sospendere la convalidazione; e così tale disposizione spingerebbe i cittadini ad un atto odioso

ed ingiusto com'è quello di contestare un'elezione realmente legittima.

Altre obiezioni furono mosse alla distinzione tra elezioni generali e parziali. L'on. Depretis, il 4 dicembre 1881, affermò ch'è maggiore inconveniente ammettere prima della convalidazione i molti deputati nelle elezioni generali che non ammettere i pochi deputati che provengono dalle elezioni parziali. Ma qui, anche senza ripetere che uno strappo alla legge determinato dalla necessità, che « non habet legem, » come dice il giureconsulto, non legittima le deroghe susseguenti non necessarie, conviene osservare il rovescio della medaglia, come si usa dire; e cioè che d'altro lato non è poi gran male se uno o pochi rappresentanti rimangono per breve tempo esclusi dal Parlamento. Ci sembra che convenga aver maggior riguardo alla Camera che non al deputato o al suo collegio, al corpo che ha diritto di non ammettere nel suo seno una persona da lui non conosciuta come legittimamente eletta, che non all'individuo il quale vede ritardata la sua ammissione. Non si parli a questo proposito troppo recisamente del diritto che hanno gli elettori di essere rappresentati alla Camera. Gli elettori sono rappresentati anche dagli altri deputati, anzichè solamente dal loro eletto. Essi inoltre sono privati temporaneamente di un rappresentante diretto, per cagione della legge la quale anche in questo caso, come in altri concernenti il sorteggio degli incompatibili, l'opzione, il ballottaggio ecc. pone delle forme e dei termini che ritardano l'ammissione del deputato alla Camera. E infine è un cattivo vezzo, comune in chi si crede perciò più democratico degli altri, quello di vedere un rigido diritto del popolo in ogni minima cosa, anche dove, come qui, è questione di regolarità e di procedura. Ben più importante diritto è quello delle elezioni generali, dove l'intero popolo si trova senza rappresentanti, e dove si tratta spesso di questioni essenziali nella vita dei popoli: dopo invece che il paese ha dato la sua risposta nelle elezioni generali, non è così necessario che

questo o quel collegio abbia immediatamente il suo rappresentante.

Si afferma che questo sistema dà luogo a varii inconvenienti pratici, e massimo tra essi il seguente. « Una Giunta », affermava nella discussione del 27 maggio p. p. l'on. Lazzaro, « che in una elezione suppletiva volesse tener indietro il deputato per una ragione qualunque, lo potrebbe fare, e quel deputato liberamente eletto non potrebbe esercitare le sue funzioni ». Non vogliamo negare che l'abuso possa avvenire come del resto l'abuso è inerente ad ogni istituzione civile: ma non ci sembra che diverrebbe tanto normale da ammettere un sistema di continuo sospetto. Per le elezioni parziali c'è la Camera già costituita la quale può spingere la Giunta a convalidare un'elezione. Nella Giunta stessa le minoranze, interessate che un'elezione sia convalidata, sono largamente rappresentate. Si può anche porre qualche disposizione regolamentare a tale proposito. Ma la Giunta, si dice, è parziale: — e voi lasciate a quella Giunta il grave potere di proporre l'annullamento delle elezioni, di questo diritto fate anzi quasi un monopolio morale della Giunta, e non volete darle la facoltà infinitamente inferiore di sospendere per breve tempo un deputato dal suo ufficio?

Un'altra obiezione, che però giustamente non fu mai fatta, non sembrandoci affatto accettabile, potrebbe consistere nell'invocare l'analogia del caso da noi studiato con quello dell'arresto dei deputati, i quali pel fatto solo che sono eletti godono anche prima della convalidazione delle guarentigie stabilite dall'art. 45 dello Statuto. Infatti è troppo diversa la materia dell'immunità giudiziaria; ed il principio stesso, ond'è retta, è troppo differente da quello che regge l'esercizio delle funzioni di deputato. La stessa indipendenza e legittimità dell'Assemblea, che persuadono a restringere la prerogativa del deputato circa l'ammissione alle funzioni perchè chi non è rettamente tale non possa parteciparvi, persuade ad amplificare la prerogativa circa l'arresto e la traduzione in giudizio del deputato,

perchè un potere estraneo all'Assemblea non possa senza il consenso di essa toglierne i membri, o ch'essi siano in funzione o che siano per venirvi. Se si ammettesse, prima della convalidazione, l'arresto e la traduzione in giudizio del deputato, l'elezione anzichè dare l'immunità designerebbe meglio le vittime all'odio di un governo dispotico. Ancora un'altra osservazione conviene fare: lo Statuto dice che il deputato non può essere arrestato « durante la sessione »; qui passa in prima linea d'importanza il limite della sessione e in seconda linea la legittimità dell'esercizio delle funzioni di deputato, appunto per il diverso motivo che ha consigliato tale principio. E inoltre, subito dopo le elezioni generali, avverrebbe l'inconveniente massimo d'una intera Camera priva dell'immunità giudiziaria.

Si invoca infine l'art. 1 dell'attuale Regolamento della Camera, che ripete l'art. 3 del Regol. 1868, vale a dire: « I deputati pel solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni dopo prestato il giuramento. » È veramente codesto un articolo disgraziatissimo almeno nella forma; come tutti gli articoli, del resto, che pretendono di enunciare una teoria anzichè di porre una norma di diritto. Dunque, primieramente, una pregiudiziale: il Regolamento non ha certo maggior forza d'una prolungata consuetudine parlamentare, tanto più se questa è più conforme allo spirito della costituzione. Tale è il nostro caso; e quindi l'art. 1 dovrebbe cedere. Tuttavia non disperiamo di poter ridurre l'interpretazione dell'articolo in modo conforme alla tesi finora seguita. Abbiamo detto che l'art. 1 corrisponde testualmente all'art. 3 del vecchio Regolamento del 1868, cioè d'un solo anno dopo che la Camera unanime avea riconosciuto con esplicite affermazioni la necessità della convalidazione nelle elezioni parziali. E allora perchè la Camera si pose così in contraddizione, mediante questo articolo, con quello che pensava un anno prima? Non c'è altra spiegazione che ritenere l'art. 1 applicabile solo alle elezioni generali che sono la regola, salvo l'eccezione delle

elezioni parziali. Con un'altra interpretazione, invero un po' sottile, l'art. 1 si può salvare. Esso ammette i deputati « dopo prestato il giuramento »; ma siccome il giuramento nelle elezioni parziali si deve prestare, secondo noi, dopo la convalidazione, così la convalidazione è un presupposto del giuramento, e quindi è implicita nell'art. 1, anzichè essere da questo esclusa. E allora che cosa rimane dell'art. 1? Esso resta quale fu da noi giudicato: una enunciazione dottrinale senza alcuna efficacia pratica; tutt'al più diviene un'affermazione che dopo la convalidazione e il giuramento il deputato non può essere ritenuto dal suo ufficio sotto nessun pretesto.

A proposito anzi del giuramento notiamo una particolarità della Legge 30 dicembre 1882 in vantaggio della nostra tesi. L'art. 2 della Legge afferma: « I deputati al Parlamento che *nel termine di due mesi dalla convalidazione della loro elezione* non avranno prestato il giuramento sovraindicato decadono parimenti dal mandato, salvo » ecc. Il punto legittimo di partenza dunque per la presunzione dell'esercizio delle funzioni di deputato, non è la data della proclamazione ma la data della convalidazione. Perocchè se si ritenesse, come vogliono gli avversari, che un deputato potesse partecipare alle funzioni della Camera appena eletto, non ci sarebbe ragione alcuna per ammettere ch'egli potesse tanto prolungare il limite della prestazione del giuramento, cioè a due mesi dopo la convalidazione. È superfluo notare che questo vale solo per le elezioni parziali, in cui il retto esercizio dei poteri di deputato presuppone, come sosteniamo, la verifica dei titoli; non per le elezioni generali, in cui l'esercizio dei poteri non implica, per le ragioni già espresse, la verifica dei titoli, e in cui perciò il deputato può giurare, come in realtà per regola giura, prima della convalidazione.

Un argomento portato in via subordinata, come si dice in istile forense, dall'on. Cavallotti nella sua lettera letta

alla Camera il giorno 27 maggio p. p., argomento però che concerne il suo caso e non la questione generale e che quindi solo accenniamo, è il seguente: « Visto ad abbondanza, scrive l'on. Cavallotti, il voto della Camera annullante l'elezione di Corteolona per vizio di corruzione, onde l'elezione 7 maggio invece che elezione suppletoria non è che restituzione in integro del diritto elettorale spettante al collegio il 6 novembre nelle elezioni generali » ecc. Qui ci sembra di poter sbrigare presto la confutazione. Quella dell'on. Cavallotti fu invece certo elezione suppletoria formalmente, perocchè la convocazione del suo collegio era stata già compresa nel Decreto reale che aveva indetto le elezioni generali, e intervenne poi un secondo Decreto per questa seconda elezione. « Se un deputato », dice l'art. 44 dello Statuto, « cessa per qualunque motivo, dalle sue funzioni, il collegio che l'aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione ». Si mettano in relazione le frasi da noi sottosegnate e il giudizio non sarà dubbio. Anche sostanzialmente fu elezione parziale: il Lettore consideri solo per poco il vero concetto di elezione parziale di fronte a quello di elezione generale e poi decida. E, se vuole un criterio giuridico preciso, pensi alla differenza che intercede tra atto annullabile, come fu la prima elezione, e atto invece inesistente come logicamente discende dalle premesse dell'on. Cavallotti. Dato tale criterio giuridico la questione ci sembra risolta. Notevole è poi la contraddizione dell'on. Cavallotti che ammette la prima votazione « tamquam non esset, » mentre con la teoria generale da lui accettata sostiene la vitalità delle funzioni d'un deputato eletto con atto che, a suo parere, si deve ritenere inesistente!

Concludiamo. Davanti ad un voto unanime della Camera noi fermiamo esitanti il nostro pensiero, contenti solo se avremo, con le nostre semplici Note, richiamato meglio la questione ai suoi principii giuridici, e posto in evidenza alcuni punti negletti, dai quali si tragga il convincimento che la questione non deve affatto ritenersi

esaurita. Del resto i Presidenti della Camera stessa, e perfino ultimamente l'on. Zanardelli, non si mostrarono certo proclivi, anzi taluni furono affatto contrari, all'interpretazione comunemente accettata. Perchè adunque tale unanimità nella Camera? Temiamo fortemente che la decisione presa,—in nome della « libertà » quasichè sia uno czar che convalida le elezioni; in nome della « moralità pubblica » quasichè sia morale ch'entri nella Camera (è superfluo dichiarare che non alludiamo ad alcun fatto speciale) chi solo per corruzioni notissime e per fatti di cui dovrà occuparsi il potere giudiziario ha potuto riuscire; in nome del « diritto popolare » quasichè sia rispetto al diritto popolare ammettere una persona proclamata per caso avendo apparentemente superato di pochi voti l'avversario, ma che il popolo in realtà non aveva mai eletto; in nome delle « guarentigie costituzionali » quasichè l'ammettere un deputato illegittimo non sia invece irregolarità e rilasatezza costituzionale; in nome « dello Statuto che concede al popolo il battesimo dei deputati », quasichè lo stesso Statuto non concedesse alla Camera la « cresima » dei medesimi, frasi che pure risuonarono in bocca del Minghetti, del Depretis, del Crispi, del Rudini, ecc. e in tutti i più autorevoli giornali d'Italia, — sia stata in parte consigliata dalla paura, troppo frequente ora nei popoli latini, di non parere abbastanza liberali, e dal poco studio d'esserlo in realtà, anzichè da veri argomenti, che pure non mancano in favore della tesi.

Finora la consuetudine costante fu che i deputati non convalidati dopo le elezioni parziali si astenevano dall'intervenire nella Camera. Sarebbe stato veramente desiderabile che tale consuetudine fosse continuata: in questi argomenti delicati, preferiamo mille volte la consuetudine alla legge. Ma dacchè l'on. Cavallotti, non solo vi ha derogato — e questo non sarebbe gran male considerando la piena legittimità della sua elezione e gli indugi soverchi della Giunta — ma ha provocato inoltre un voto della Camera, sarebbe stato opportuno che qualche voce si fosse alzata per discutere la questione: nelle democrazie v'è

maggior bisogno di regolarità e di rispetto alla legalità che non in qualsiasi altro governo.

Solo perciò abbiamo scritto, in fretta e come ci era concesso dalla brevità del tempo, queste Note senza aver avuto agio di ricorrere nè al paragone delle consuetudini straniere (1), nè ai vari autori; e più quindi con l'intenzione di non lasciar passare troppo leggermente un punto interessante della giurisprudenza parlamentare, anzichè per risolvere interamente il quesito.

Luigi Rossi.



(1) Possiamo però affermare che nemmeno la Francia ha mai ammesso un'interpretazione così larga come ora l'Italia. Nel 1789 i deputati non ancora convalidati non erano affatto ammessi; dal 1814 al 1848 essi poteano votare solo per la verifica dei poteri, e anche in tal caso quando non si fosse trattato della loro elezione; sotto il secondo Impero, per regola, dopo la costituzione del seggio definitivo i membri la cui elezione non era stata convalidata non poteano votare; solo dal 1869 al 1871 esercitavano provvisoriamente i loro diritti ma con molte eccezioni consuetudinarie. Dal 1871 in poi, e anche secondo l'attuale Regolamento della Camera (art. 6), prendono parte a tutte le votazioni, salvo però il caso che si decida la loro convalidazione, e senza poter presentare alcun progetto di legge, i deputati la cui convalidazione non sia stata *ajournée*, cioè sospesa dalla Camera che trova necessaria di deferirla ad una Commissione d'inchiesta. Nelle elezioni parziali poi o vi furono le medesime condizioni o per lo più, fu interdetto ai deputati di intervenire alla Camera; anzi non ha guari nel 1880, la Camera respingeva la proposta di M. Beauquier, che tendeva a stabilire il diritto d'intervenire. Tuttavia in pratica fu tollerata qualche deroga all'assoluta esclusione.