

La condizione giuridica dei Senatori non convalidati

NOTA



Non ci sembra inopportuno richiamare l'attenzione degli studiosi delle nostre discipline sopra l'interessante questione accennata nel titolo di sopra. Il fatto da cui essa origina, è noto. Nel 1893, il Senato rifiutò la convalidazione a diversi Senatori: per uno di essi soltanto fu emanato un nuovo decreto reale che revocava la nomina. Per gli altri, non si è fatto nulla. Rimase fermo tanto il decreto di nomina quanto il voto che rifiutava di convalidarlo. Quale la condizione giuridica di coloro la cui nomina non fu convalidata? Che essi non godano alcuna delle prerogative concesse ai Senatori né possano essere ammessi ad alcuna funzione parlamentare, non è dubbio. La convalidazione della nomina è condizione essenziale per l'esercizio del diritto: e se diversità di opinioni esiste per l'analoga (non identica) quistione relativamente ai deputati non convalidati, nel caso nostro il dubbio non è possibile di fronte all'art. 92 del Regolamento del Senato dove esplicitamente è detto che se la nomina non è convalidata, il Senatore non può giurare; e, se non giura, non è neppure iscritto nell'elenco dei Senatori e molto meno è ammesso a godere di alcuna prerogativa.

Fermato questo punto incontroverso, la quistione, di sopra annunciata, si riduce a sapere se rimanga nel nominato la qualità di Senatore, per quanto non ammesso all'esercizio di alcuna funzione. Tale distinzione, per quanto sottile, non può *a priori* respingersi. Per portare un esem-

pio in caso non dubbio, il Senatore eletto e convalidato, che non giuri per giustificato motivo, è, certamente, un « Senatore » nel tempo intermedio, per quanto non sia « descritto nell'elenco dei Senatori » e non goda « alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie » (art. 92, cit.). Sarebbe, insomma, un'altra applicazione del concetto di coloro (fra i quali sono io) che credono la legge del 1882 sul giuramento dei deputati innovativa e non interpretativa dello Statuto; da poi che il confronto fra gli art. 40 e 49 di esso farebbe indurre che il giuramento non fosse una condizione per *essere deputato*, ma per *essere ammesso ad esercitarne le funzioni*.

Posta la quistione, avvertiamo subito che essa non è puramente teorica, ma può avere delle conseguenze pratiche. La più grave fra esse è che se il nominato resta senatore, egli potrà aver diritto ad un nuovo giudizio sulla validità della sua nomina, senza bisogno di un nuovo decreto, appunto perchè la efficacia intrinseca di questo resterebbe, in ipotesi, inalterata, malgrado il giudizio del Senato sulla insufficienza dei titoli. Un'altra applicazione pratica si è già presentata in concreto: di fatti, uno dei nominali non convalidati (il Pellegrini) fu eletto deputato: or se egli, pendendo il decreto di nomina, deve considerarsi « Senatore » è chiaro che la di lui elezione a deputato sarebbe nulla per l'art. 64 dello Statuto.

Per risolvere la quistione posta, bisogna chiarire la portata giuridica di quell'atto onde, come si dice, *si verificano i poteri*. Che esso sia ben distinto dalla nomina o elezione è cosa certissima. I Deputati sono *eletti* dal popolo; i Senatori sono *nominati* dal Re. Quando, tuttavia, la Camera dei Deputati verifica la elezione, essa ha autorità di *annullarla* in quanto riconosce che la elezione non fu regolare. Ha il Senato un eguale diritto rispetto ai decreti reali di nomina dei Senatori? Il non convalidare tale nomina implica annullamento dell'atto onde la nomina emana?

Qui sta tutta la quistione, che è grave e delicata. Le

espressioni di cui si serve il regolamento del Senato pare che siano state scritte apposta per non affrontare il dubbio ma girarvi intorno. Negli art. 91 e 92 (2. capoverso) si parla di « validità della nomina » ; donde pare si potrebbe ricavare che, nel caso reciproco, è la *nomina* che non è convalidata, sicchè il voto del Senato ferisce l'atto stesso della elezione. Ma l'art. 89, quando definisce i poteri della Commissione speciale dice che essa è « incaricata di *esaminare i titoli* per la validità della nomina » : e lo stesso art. 92, in principio, parla di un riconoscimento della « *validità dei titoli presentati* ». Or trattandosi di un puro *esame* di titoli *presentati*, chi vieta di credere, in astratto, che è precisamente la insufficienza della prova che motivi il voto del Senato? Ed in tal caso, applicando noti principi di diritto comune, la prova difettosa può sempre integrarsi, esibendo nuovi titoli e nuovi documenti.

Le superiori considerazioni ci rivelano chiaramente che l'origine del dubbio è nell'istituto medesimo come viene determinato nella relativa fonte del diritto. La verità è che il voto contrario del Senato, stando al regolamento di esso, non dice chiaramente se implichi annullamento della nomina o semplice disconoscimento della attuale sufficienza dei titoli, se cioè si fa una quistione di merito o di forma, se si emetta un giudizio definitivo o rivedibile.

L'incertezza della fonte del diritto ci obbliga a risalire ai principii. Accennammo che la *nomina* è un atto per sè stesso ben distinto dalla convalidazione dei titoli. Così è che, costituzionalmente, un voto del Senato che respinga la convalidazione non può avere altro senso che di non trovare sufficienti i titoli.

Se il Senatore non convalidò l'on. Zuccaro, ciò non può avere altro significato se non che non si ritenne dimostrato che il nominato fosse compreso nella categoria 3. dell'art. 33. dello Statuto. Questo significato potrà costituire una « menzogna convenzionale », tuttavia esso si impone ove non voglia ritenersi affatto incostituzionale l'atto

del Senato come quello che verrebbe a negare la regia prerogativa di nominare Senatore chiunque si trovi nelle condizioni previste dallo Statuto.

Sta dunque, per noi, che in sede di validità di nomina l'esame si limiti *sempre* alla sufficienza dei titoli. Se non che, bisogna ancora distinguere. L'insufficienza dei titoli può dar luogo a due giudizi ben diversi, che si possono riassumere in queste due formole ben distinte: *Allo stato degli atti, non sorge sufficientemente dimostrato che X abbia i titoli voluti*; oppure, giusta l'altra formula: *è provato che X manca dei titoli voluti per essere nominato Senatore*.

Quale di queste due formole deve dirsi contenuta nel giudizio emesso dal Senato? Se la prima, è chiaro che la decisione non avrebbe un carattere definitivo, ma semplicemente interlocutorio, sicchè la quistione potrebbe ripresentarsi, né sarebbe certamente necessario un nuovo decreto di nomina. Bisogna tuttavia dire che un tale senso alla decisione senatoria non si potrebbe dare se non per mezzo di ragionamenti assai forzati e poco plausibili. La decisione appare per sè stessa definitiva: quando ciò non fosse, occorrerebbe che fosse dichiarato espressamente.

D'altra parte la consuetudine parlamentare ha positivamente stabilito che la richiesta di nuovi documenti che meglio valgano a dimostrare i titoli per cui si fu nominati, avviene direttamente per mezzo della Commissione Senatoria a ciò preposta, e non mancano persino precedenti di casi nei quali, difettando una condizione di tempo, non essendo cioè compiuto un termine dallo statuto imposto, la commissione abbia sospeso di riferire al Senato, finchè il tempo richiesto si fosse compiuto. In altri termini, la quistione arriva al Senato perfettamente istruita, sicchè il giudizio appare manifestamente definitivo e va tradotto in quell'altra formula da noi prevista: *consta che X non ha le condizioni volute per essere nominato Senatore*.

Quale l'effetto di tale giudizio? Colpisce esso direttamente il decreto di nomina e ne annulla l'efficacia?

A me pare di sì. Sarà verissimo che la nomina è atto

di regia prerogativa, ma non è men vero che l'accertamento delle condizioni costituzionalmente richieste per essere eleggibile a quella carica sono deferite al giudizio del Senato e forma materia di sua competenza. E ammesso che, come dimostrammo, la negata convalidazione significhi che le condizioni volute mancassero, da ciò discende che si nominò chi non si poteva legalmente nominare, o, in altri termini, che si è fatta una nomina *nulla*.

Il Re può nominare chiunque.

E qui davvero calza il confronto con l'analogo potere che ha la Camera dei Deputati quanto alla verifica delle elezioni. In verità, quando la Camera annulla per irregolarità nelle operazioni elettorali, allora si potrebbe dire che il giudizio popolare manca, in quanto non fu regolarmente espresso. Ma l'analogia col caso nostro diventa manifesta quando si supponga un'elezione assolutamente perfetta, ma nella quale l'eletto mancava di alcuna delle condizioni volute per essere Deputato.

Che gli elettori palermitani avessero eletto per loro Deputato Garibaldi Bosco non è men certo di quello che S. M. il Re avesse nominato Senatore l'on. Zuccarò. E se, in linea di convalidazione, la Camera dei Deputati può annullare quell'elezione *per difetto delle condizioni volute per essere deputato*; per identità di ragione bisogna concludere che il Senato possa annullare quella nomina, *per difetto delle condizioni volute per essere Senatore*. Nell'un caso come nell'altro, abbiamo un potere cui è deferita la scelta (corpo elettorale e Corona); e nell'uno e nell'altro caso, il riscontrato difetto di alcun titolo fa sì che venga meno, in sè medesimo, l'atto di elezione o di scelta.

L'obiezione più grave che può rivolgersi al nostro sistema di ragionare può desumersi da ciò, che nei casi recentemente avvenuti, il Senato negò la convalidazione, non per effettiva deficienza di titoli, ma per ragioni d'indole personale o politica: sicchè, di fatto, il Senato si sarebbe arrogato un potere che costituzionalmente non gli spettava poichè, dato il concorso delle condizioni statutarie, la Corona è perfettamente libera di conferire a chi crede quell'elevata qualità.

Tale obiezione noi implicitamente evitammo, quando ponemmo i termini del problema. Per noi, è presunzione *iuris et de iure* che il Senato abbia respinto quelle convalidazioni *esclusivamente* per insufficienza di titoli; questo è l'unico senso che costituzionalmente si può dare a quel voto. Ogni altra considerazione è di puro fatto e di ordine politico: nè ha alcun valore dal punto di vista giuridico e costituzionale. Che se esplicitamente potesse sorgere che la negata convalidazione avviene perchè non si vuole la tale o la tal'altra persona, pur riconoscendosi che essa ha i titoli per essere nominata, allora sarebbe veramente il caso di dire ch'è sorto un conflitto fra il Senato e la Corona, nel quale conflitto il torto, almeno formalmente, sarebbe del Senato.

Ma finchè la negata convalidazione può avere, sia pure a titolo di una *fictio iuris*, il senso di un non riconoscimento di titoli, pare a me necessaria conseguenza che l'atto di nomina viene ad essere colpito nella sua sostanza, e cessa quindi qualsiasi ufficio giuridico di esso, relativamente alla persona nominata. È quasi superfluo l'osservare che la Corona ha sempre ed illimitamente la facoltà di nominare nuovamente Senatore colui la cui nomina non fosse stata precedentemente convalidata. Ma per far ciò, occorrerà un nuovo decreto che sarà nuovamente presentato al Senato, che emetterà su di esso un novello giudizio.

V. E. ORLANDO