

Roma

Rivista politica
parlamentare



SOMMARIO

- I. **Il XX Settembre del Ministro Visconti Venosta.** — UNO DI MONTECITORIO
- II. **La Unificazione dei Poteri.** — *Studio di diritto parlamentare.* — V. MICELI, dell'Università di Perugia.
- III. **Germania e Italia** — FELICE CAVALLOTTI
- IV. **Cronache Letterarie** — I Libri e le Idee — L'Amitié amoureuse — F. DE ROBERTO.
- V. **Rivista della politica europea** — V. TANGORRA. — La Medicina Italiana al XXI Congresso internazionale a Mosca.
- VI. **La Settimana Politica** — CRONACA INTERNA: Il Senatore Canonico e il Ministero. — Il Papa e la repubblica federativa in Italia. — Dietro le quinte. — Il Senatore Rignon. — L'ex deputato Cavallini.

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

DOMENICA 19 SETTEMBRE 1897

ANNO I. — FASCICOLO XXIV

La verificaione dei poteri

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

I.

Una delle principali cause della decadenza dei regimi rappresentativi è, senza dubbio, il poco sviluppo e l'ignoranza del diritto parlamentare: E non occorre una lunga dimostrazione per provarlo. In queste forme di governo le assemblee politiche costituiscono uno dei perni della vita dello Stato, uno dei centri più importanti della sua organizzazione e della sua attività. Per cui, se non sono sorte in armonia con la vita di quelle assemblee le norme che devono regolarle o se queste norme sono ignorate, quelle assemblee non possano funzionar bene e le istituzioni parlamentari debbono inevitabilmente corrompersi e decadere.

L'ignoranza e il poco sviluppo del diritto parlamentare sono due fatti che si osservano in genere nei paesi del Continente e sono due fatti molto connessi fra di loro, poichè l'ignoranza non permette di comprendere l'importanza di questo diritto e impedisce quindi che si porti su di esso tutta l'attenzione di cui è degno; e la poca considerazione in cui è tenuto, non solo rende impossibile ogni progresso in questa parte del diritto pubblico, ma ne accelera sempre più il perversimento e la corruzione.

Fra i paesi del Continente il nostro è uno di quelli che più si distinguono per il poco conto in cui è tenuto questo diritto e basta a dimostrarlo la completa indifferenza con cui il pubblico in genere e i membri del Parlamento in ispecie hanno accolto l'utile ed accurata pubblicazione dei signori Mancini e Galeotti (1), i quali scoraggiati da questa fredda accoglienza, hanno forse per sempre abbandonato la continuazione di un lavoro tanto utile agli studiosi, ai pubblicisti e agli uomini politici.

I membri del nostro Parlamento ignorano per lo più il loro diritto, il diritto secondo il quale dovrebbero funzionare le assemblee di cui fanno parte; e questa loro ignoranza rende sempre più

difficile, irregolare, imperfetto il lavoro di quelle assemblee e genera mano mano un concetto erroneo della loro funzione e dei loro obblighi, come delle attribuzioni delle assemblee parlamentari e dei freni che devono loro imporsi, per farle muovere in armonia con gli altri poteri dello Stato. Peraltro non è stato sempre così. Vi furono tempi nella vita del nostro Parlamento, vi fu specialmente quel periodo splendido del Parlamento subalpino, in cui le assemblee politiche si svolgevano sotto la guida e la intelligente ispirazione di uomini che avevano fatta la loro educazione politica alla scuola inglese o che erano dotati di un senso politico straordinario. Con l'opera di essi il nostro diritto parlamentare poté allora sorgere, organizzarsi e raggiungere un periodo di elevato sviluppo. Furono allora gettate le basi dei principali istituti parlamentari, furono formulate le norme, che poi dovevano servire di guida agli ulteriori sviluppi di questo diritto, furono posti i precedenti, su cui dovevano poi fondarsi le ulteriori decisioni, le regole della futura procedura e delle future consuetudini parlamentari.

Vero periodo quello di attiva costruzione, in cui si riscontrano ancora i modelli da seguire, gli esempi da imitarsi, le sane consuetudini e le pratiche oneste. A quello seguì a poco a poco un periodo di lenta dissoluzione. Gli uomini che man mano entrarono a far parte delle assemblee parlamentari mancavano di quella educazione, di quella cultura politica, di quel senso pratico, che aveva tanto distinto i loro predecessori. Essi non possedevano quella opportuna preparazione che fa comprendere tutta l'importanza di questo diritto e la necessità dell'ordine, della disciplina nel funzionamento delle assemblee politiche. E così il disordine cominciò ad introdursi e col disordine apparve la mancanza di criterii organici, stabili, sicuri. Tutto cadde in balia del caso, dell'arbitrio, delle considerazioni del momento, degli interessi egoistici dei partiti, dei gruppi, delle camarille. Perché alla mancanza di coltura e d'interessamento per questo ramo del diritto venne

(1) *Norme ed usi del Parl. ital.* — Roma, 1887.

anche ad aggiungersi il tarlo roditore dell'affarismo, che tutto sconvolse, il sentimento di giustizia, la coscienza del proprio dovere, l'affetto per la cosa pubblica, la giusta percezione degli interessi veri dello Stato e del compito che di fronte ad essi spetta alle assemblee parlamentari. Il diritto parlamentare cominciò quindi a diventare una specie di caos, un complesso di principii instabili e mal sicuri, da cui poi vengono fuori le norme incoerenti e mutevoli, le interpretazioni elastiche e multiformi, le consuetudini oscillanti.

La politica tende ad occupare sempre più il posto del diritto e per politica in tal caso non bisogna intendere quella che si propone il benessere e la prosperità dello Stato, ma quella invece con cui le mobili maggioranze e gli uomini politici che sono da esse sorretti, cercano di far prevalere gli interessi di persone o di classi sui generali interessi della comunanza.

Il ritorno ai sani principii di diritto parlamentare s'impone dunque come una impellente necessità e saremmo ben lieti se potessimo con qualche piccolo saggio far comprendere agli studiosi e specialmente a coloro che si dedicano alla vita politica, l'importanza e l'opportunità di questi studi.

Ci occuperemo questa volta della verificaione dei poteri nelle assemblee politiche, di uno di quegli istituti il cui carattere giuridico è da noi meno compreso, la cui organizzazione ed interpretazione dà luogo ai più gravi errori nella teoria e alle più dannose applicazioni e ai più grandi abusi nella pratica.

II.

Il primo fatto che si presenta nella vita dei parlamenti è la costituzione delle assemblee, perchè queste non possono cominciare a funzionare se prima non sono debitamente e legalmente costituite. Per costituzione delle assemblee, bisogna intendere la constatazione della legalità dei titoli dei propri membri come anche la nomina di quegli uffici, onde la loro funzione viene organizzata e diretta. Il primo atto quindi necessario per la costituzione di un'assemblea è l'accertamento dei titoli di coloro che la compongono.

Questo accertamento deve precedere qualunque atto dell'assemblea stessa, perchè, se quei titoli non sono legalmente conferiti, almeno alla maggioranza dei suoi membri, l'assemblea non è legittima, non è costituita in conformità della legge e non ha quindi il diritto di assumere le attribuzioni che le vengono da essa conferite. L'accertamento dei titoli è peraltro un atto preliminare

nei soli casi in cui ha luogo il rinnovamento totale di un'assemblea, o della maggioranza di essa; nei rinnovamenti parziali, che non portano spostamenti di maggioranza, l'accertamento dei titoli cessa di essere un fatto preliminare, poichè il grosso dell'assemblea ha già accertato la legittimità della sua esistenza.

L'istituto dell'accertamento dei titoli (detto anche della verificaione o convalidazione dei poteri, delle nomine, delle elezioni, ecc., secondo la natura dell'assemblea e la composizione di essa) è retto o dovrebbe esser retto da quattro principii fondamentali, la cui importanza apparisce non appena vengono formulati.

Il primo di questi principii è che l'accertamento è un atto essenzialmente giuridico, non politico, quindi in tutto e per tutto di competenza dell'autorità giudiziaria. Infatti esso consiste nell'esaminare e nel decidere se i titoli in base ai quali i membri entrano a far parte di quei corpi sono stati conferiti conformemente alle disposizioni della legge; se, in altri termini, vi è stata o non vi è stata violazione di essa e fino a che punto, nel primo caso, la violazione ha avuto luogo. Questa, come si vede, è un'attribuzione vera e propria del potere giudiziario. E tanto più dovrebbe essere a questo attribuito, in quanto quelle assemblee possono volgere, come di fatto volgono, questo compito a scopo politico, lo mettono a servizio dei partiti, o dei gruppi e delle persone più influenti, snaturandone così il carattere e lo scopo vero. Nè si verrebbe con ciò a ledere il principio della divisione e della relativa indipendenza dei poteri; con ciò anzi questa divisione verrebbe assai meglio rispettata e messa nei suoi veri limiti giuridici, però, che un'organica divisione di poteri vuole che le funzioni politiche siano lasciate ai corpi politici e le funzioni giudiziarie ai corpi giudiziari.

Si potrebbe opporre che i corpi giudiziari non hanno sempre l'indipendenza richiesta per adempiere imparzialmente una funzione di questo genere, onde possono mettersi o esser messi a servizio del potere esecutivo.

L'obiezione, anzi che combattere il principio, vale a mettere in rilievo un difetto, che deve essere nel miglior modo corretto e riparato acciò una delle più importanti funzioni dello stato possa svolgersi secondo giustizia. Vogliamo dire, se vi ha ragione di temere che il potere giudiziario è per tal modo organizzato, da cedere o essere costretto a cedere alle influenze e alle pressioni del potere esecutivo, esso deve essere costituito in modo da riuscire più indipendente; poichè, se esso

adempie male questa funzione speciale, adempirà male anche tutte quante le altre. La sua dipendenza di fronte all'esecutivo riuscirà nociva non solo in questa, ma anche in tutte le altre parti della sua attività. L'argomento è uno di quelli che non provano nulla o provano troppo.

E non è poi da supporre neppure che il potere giudiziario voglia esercitare questa funzione in modo da invadere le attribuzioni di quei corpi politici, lederne l'indipendenza o sminuirne l'attività. Un potere che sa di essere forte e indipendente ha piena coscienza dei suoi diritti e dei suoi doveri e non ha bisogno di ricorrere a questi mezzucci per mantenere la sua autorità e per affermare una supremazia che non gli spetta nell'organismo della costituzione; tanto più che in questo caso esso non avrebbe l'appoggio di quell'aura popolare, che tanto contribuisce ad esagerare il potere della Camera elettiva. Che se poi, malgrado ciò, le condizioni dello Stato fossero tali da far sorgere frequentemente questi conflitti e queste invasioni di un potere nel campo dell'altro, bisogna allora ritenere che nello Stato vi è qualche cosa che è male organizzata e che la costituzione non risponde ai bisogni di quella convivenza. Ad ogni modo, una costituzione fondata tutta su queste diffidenze e sulla possibilità di questi continui attriti fra i pubblici poteri, non può riuscire una buona costituzione, essa riuscirà certamente una costituzione meccanica, non organica, poiché un organismo non può costituirsi che con l'ipotesi che tutte le parti cooperino e intendano di cooperare al conseguimento del medesimo scopo. Se si suppone invece che le parti siano in continuo contrasto fra loro e si debbano perciò contenere in tutti i modi perché non escano dal campo di attività micolosamente assegnato a ciascuna; non è possibile poi ottenere da esse una cooperazione attiva e feconda. Lo Stato giuridico non si basa su queste ipotesi, poiché volere ottenere un ordinamento giuridico in conformità di esse è lo stesso che volere ottenere l'ordine dalle forze che per loro propria natura tendano perennemente a sopraffarsi e a distruggersi.

Si capisce peraltro che queste concezioni inorganiche e non rispondenti alla realtà delle cose, siano potute sorgere in epoche di rivolgimenti sociali e politici, ma la vera scienza non può considerarle se non per quello che valgono e devono valere.

Il primo e fondamentale principio adunque che dovrebbe regolare questo istituto è quello che riconosce essere gli organi giudiziari i corpi più

adatti e naturalmente destinati a giudicare intorno alla regolarità e legalità dei titoli dei membri del Parlamento. In uno Stato organizzato secondo giustizia questa funzione non può essere attribuita ad altri organi, poiché a nessuno può venire in mente che il compito di giudicare se in quei dati casi la legge è stata o non è stata osservata, possa attribuirsi ad un corpo non giudiziario.

La pratica invece si è svolta in una direzione totalmente opposta, poiché il compito di verificare i poteri è stato quasi generalmente attribuito alle assemblee stesse, le quali ne usano e ne abusano a scopi politici e a danno della giustizia. Per comprendere questa deviazione da un principio così chiaro e così semplice, che deve presentarsi con la più grande evidenza a tutte le menti non preoccupate e si deve poter comprendere col semplice buon senso, occorre riportarsi alle cause storiche dell'istituto.

Esso, e con esso una quantità di altri istituti parlamentari non si spiega se non con le condizioni storiche, in mezzo alle quali è sorto e si è svolto. Dobbiamo, per comprenderne le origini, riportarci all'Inghilterra, da cui in genere gli istituti parlamentari sono passati nei paesi del continente. Colà questi istituti sono usciti dalla lotta fra il Parlamento e la Corona. Per un lungo periodo di tempo questi due organi si riguardarono come naturali nemici, per cui ognuno di essi cercava di difendersi contro l'altro e di restringerne possibilmente le attribuzioni, e se il dispotismo si è venuto a poco a poco limitando per cedere il posto agli ordinamenti liberali, ciò si deve al fatto che nella lotta il Parlamento è riuscito più forte. In questo stato di conflitto si capisce che la principale preoccupazione del Parlamento doveva essere quella di garantirsi in tutti i modi contro le invasioni possibili da parte della Corona. Da qui hanno mano mano avuto origine tutti i privilegi parlamentari. Quanto poi alla convalidazione dei titoli, massime dei membri dei Comuni, non poteva prender piede l'idea di affidare questo compito al potere giudiziario, poiché questo era alla dipendenza della Corona e verso questa molto ligio. Affidare un tal compito al potere giudiziario sarebbe stato lo stesso che ammettere in questo campo l'ingerenza della Corona. Essa avrebbe avuto cura di fare annullare le elezioni di tutti coloro che le erano ostili, per riempire la Camera di persone fedeli e dipendenti. Ecco in che modo e in che senso mettere allora questo compito tra le attribuzioni del potere giudiziario poteva apparire un provvedimento assai pericoloso

e significava, in certa guisa, autorizzare una serie di invasioni da parte di questo potere nel campo riservato al legislativo, violare il principio della divisione dei poteri a vantaggio di uno e a danno di un altro.

Un rapido sguardo all'origine dell'istituto dimostra appunto come esso sia stato suggerito dalla diffidenza a misura che il Parlamento veniva acquistando coscienza della sua forza e dei suoi diritti di fronte alle pretese della Corona. Infatti nei tempi antichi la corta durata delle sessioni rendeva il Parlamento debole, gli permetteva appena l'esercizio dei suoi diritti più importanti e non gli dava il tempo di occuparsi della validità delle elezioni. Il Parlamento si contentava di protestare in termini generali contro le irregolarità degli sceriffi, ma pochi sono gli esempi di petizioni presentate contro una elezione particolare. In un'epoca in cui la forza elettorale era tutta nelle mani dei lordi e della Corona il fatto stesso della elezione non poteva assumere agli occhi del pubblico una grande importanza. A mala pena s'incontrano cinque o sei di tali proteste anteriormente al secolo XV. Prima del 1406 lo sceriffo indirizzava direttamente al Parlamento l'indicazione del risultato delle elezioni e i reclami venivano sottoposti al re e all'assemblea.

Da quell'epoca in poi i documenti furono invece inviati alla cancelleria, e lo Statuto del 1410 autorizzò i giudici delle assisi ad esaminare le proteste, ma la decisione finale apparteneva sempre al Sovrano assistito dai lordi.

La Corte della cancelleria fu in seguito incaricata di giudicare queste questioni, e quantunque le proteste fossero divenute più frequenti, alla fine del secolo e sotto i Tudor, il Parlamento non aveva mai pensato ad elevare contestazioni su questo punto. Fu soltanto nel 1586 che i Comuni incaricarono un Comitato di esaminare i rapporti degli sceriffi nelle elezioni della contea di Norfolk.

La regina fece manifestare il suo malcontento perché il Parlamento si fosse ingerito in cosa che non gli spettava e che era unicamente di competenza del lord cancelliere. Ma la Camera persistè nelle sue pretese, aggiungendo che « sarebbe contrario ai suoi privilegi che tali affari fossero regolati da altri che dai suoi propri membri ». Il Parlamento era già divenuto abbastanza forte ed aveva acquistato una cognizione abbastanza chiara dei suoi diritti per lasciare sotto l'influenza della Corona un'attribuzione così importante e così necessaria alla sua indipendenza.

Sotto il regno di Giacomo I il re insistè an-

cora una volta a che il Parlamento non s'ingrisesse nei processi verbali delle elezioni, che non potevano, diceva egli, essere esaminati che dalla cancelleria; ma la Camera affermò anche allora che il giudizio sulle petizioni era uno dei suoi privilegi. Dopo un lungo dibattito tra la Corona e i Comuni, si venne ad un compromesso e l'elezione di cui si tratta fu annullata. D'allora la giurisdizione esclusiva del Parlamento in materia di elezioni non è stata più contestata.

Nei paesi del Continente una tale interpretazione dell'istituto trovava il terreno ancora più predisposto a riceverla. L'antagonismo fra la rappresentanza ed il monarca era quivi stato più vivo ed intenso, e se la vittoria era rimasta nelle mani del monarca dispotico, ciò non significa che l'antagonismo era cessato. Rimasto per alcuni secoli allo stato latente, riviene alla luce con le rivoluzioni che più o meno conducono alle forme rappresentative in tutti i popoli dell'Europa occidentale. Queste rivoluzioni hanno tutte la medesima impronta, sono tutti dei moti più o meno accentuati contro l'assolutismo monarchico, riguardano tutte l'esecutivo come il nemico che si deve combattere, e cercano tutte di restringerne le attribuzioni. Questi caratteri appaiono culminanti nella grande rivoluzione francese, dalla quale, direttamente o indirettamente tutte le altre prendono le mosse. Anche nei paesi del continente la verificaione dei titoli doveva adunque apparire come un privilegio dei parlamenti.

In Francia, da principio, vi era stata una tale incertezza, quando, al principio della rivoluzione, l'assemblea non aveva ancora piena coscienza della sua forza e dei suoi diritti di fronte al monarca.

Infatti il capo dello Stato ebbe una partecipazione non indifferente nella verificaione delle elezioni. Secondo gli articoli 2 e 10 del Regolamento 13 giugno 1789, il re aveva il diritto di dichiarare validi tutti i poteri verificati o da verificarsi in ciascuna Camera, sui quali non si elevava contestazione.

Intorno ai poteri contestati dovevano poi deliberare i tre ordini riuniti, ma se due terzi dei membri di uno degli ordini reclamava contro le deliberazioni dell'Assemblea, l'affare avrebbe dovuto esser portato innanzi al re, per essere definitivamente deciso da sua maestà. In altri termini, questa procedura conferiva al Governo la facoltà di decidere in ultima istanza sulle proteste elettorali. L'Assemblea del Terzo Stato rifiutò peraltro di sottomettersi a tali disposizioni; non appena si fu costituita con la convalidazione dei poteri

non contestati, essa s'impadronì sovranamente del diritto di esaminare i poteri contestati, e il 19 giugno 1789 essa decise che i poteri sui quali erano sorte difficoltà sarebbero sottomessi all'esame di un « comitato di verifica e del contenzioso ». Le risoluzioni del Comitato furono riferite all'Assemblea, che pronunciò senza ammettere ricorsi contro le sue decisioni. Il principio così affermato dall'Assemblea fu iscritto nella Costituzione del 14 settembre 1791, la quale decise che i decreti del Corpo legislativo relativi alla validità delle elezioni non sarebbero soggetti alla sanzione reale. « In alcun caso, dice il testo di quella Costituzione, e sotto alcun pretesto, il re o alcuno degli agenti nominati da lui, potranno prendere cognizione delle questioni relative alla regolarità delle convocazioni, alle sedute dell'assemblea, alla forma delle elezioni e ai diritti politici dei cittadini ecc. »

Il medesimo principio fu adottato per i due Consigli creati nell'anno III. Sotto il regime consolare e imperiale non poteva essere questione di

verificazione dei poteri, perchè l'elezione dei deputati e dei tribuni veniva fatta dal Senato. La Carta del 1814 lasciava insoluta la questione, ma la Camera dei deputati, avendo la facoltà di fare il proprio regolamento, stabilì con l'art. 5 che « la Camera pronunzia sulla validità delle elezioni e il Presidente proclama deputati coloro i cui poteri sono stati dichiarati validi ». Dopo la rivoluzione di luglio questo diritto fu iscritto in modo esplicito nell'art. 62 della legge organica 19 aprile 1831, che dava alla Camera il diritto di essere *solo giudice delle condizioni di eleggibilità dei suoi membri*. D'allora in poi il principio non ha sofferto modificazioni.

Come si vede, il processo si è svolto nel medesimo senso in Inghilterra e in Francia, sotto l'azione delle medesime cause, solo che in questo ultimo paese, col moto più celere che improvvisamente assunsero gli avvenimenti, esso diventò molto più rapido.

(Continua)

V. MICELI
Prof. dell'Università di Perugia.

NOVITÀ

BIACIO D'AMORE ESSENZA
del fazzoletto



Preferita per il profumo delicato, soave e persistente.

Fiale bijou, L. 0.50.
Mod. Grande in Astuccio, L. 30.
per posta cent. 25 in più.

A. Migone e C.
Prof. Via Torino, 12
MILANO.

Stando alla scienza medica italiana,
La Chinina Migone è un tocca sana.

E' pubblicata la

EDIZIONE ECONOMICA

Italiana del capolavoro di

BARTOLOMEO PINELLI LA MITOLOGIA ILLUSTRATA

col testo descrittivo del

Prof. ANGELO DE GUBERNATIS

in un solo volume di oltre 500 pagine, al prezzo di L. 30 e L. 35 rilegato in tela ed oro in Italia franco di porto (raccomandato). Per l'estero le spese in più.

Quant'è seguono con amore intelligente le vicende dell'arte non mancheranno di procurarsi questo Libro prezioso, contenente la più ricca raccolta, che fin qui si conosca, di 253 meravigliosi disegni mitologici.

Dirigersi ai Sigg. G. Mausier e F. O. Maruca, Via Nazionale 5, Roma.



Nel 1880 a New York usciva la celebre monografia del Prot. Bèard, in cui veniva messa in vista una nuova specie clinica della famiglia delle neuropatie.

La Neurastenia bandita la prima volta dal patologo americano, trovò un'eco fra i clinici europei, e Charcot riconobbe nei neurastenici di Bèard quei tali pazienti che egli aveva così spesso notati fra gli altri, e che aveva chiamato **galcati**, essendo specialmente soffrenti di dolore del capo. La Neurastenia, lungi dall'essere una malattia americana, è, a detta dello stesso Bèard, « la più frequente, la più interessante e la più negletta malattia nervosa dei tempi moderni; » gli è che in America fu la prima volta riconosciuta e studiata come malattia a sè e ne fu escogitata la terapia per opera del Bèard. Sotto gli auspici e secondo le vedute dell'illustre neuropatologo, vede la luce un nuovo preparato per la cura della Neurastenia, la **Neurasthenine Beard**, della Medical Society di Philadelphia I numerosi casi in cui venne adoperata furono seguiti da ottimi successi e da guarigione:

Depositario generale per l'Italia è il Cav. E. Pierandrei Farmacia del Quirinale, Roma. — Si spediscono gratis opuscoli illustrativi a richiesta con solo biglietto da visita.

Roma

Rivista politica
parlamentare



SOMMARIO

- I. **La verificazione de' poteri.** — *Studi di diritto parlamentare.* (Continuazione) Prof. MICELI, dell'Università di Perugia.
- II. **La deportazione in Francia.** — A. ANGIOLINI.
- III. **Attraverso le riviste.** — (Roma-Capita e il Ministro Lanza-Sella, dalla *Nuova Antologia* — L'Europa e la concorrenza del Nuovo Mondo)
- IV. **Documenti per la storia del Risorgimento Italiano.** — (Tre lettere inedite di Giovanni La Cecilia).
- V. **Rivista della politica europea.** — Prof. V. TANGORRA.
- VI. **La settimana politica e parlamentare.** — (CRONACA INTERNA: La soluzione della crisi. — Il XX Settembre — Il primo atto del nuovo guarda-sigilli — La malattia M. R. Imbriani — Rouanet, Reinach, Pine — A Canossa — L'on. Lelio Bonin — P. Luigi Tosti)

— 3 —

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

DOMENICA 26 SETTEMBRE 1897

ANNO I. — FASCICOLO XXV



La verificaione dei poteri

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

III.

Il secondo principio che regola o dovrebbe regolare l'istituto della verificaione dei titoli, è che l'autorità verificante non deve avere altra facoltà che quella d'indagare se la nomina è avvenuta conformemente alle prescrizioni della legge, perché qualunque altra ricerca fa uscire l'autorità verificante dai limiti delle proprie attribuzioni e svisa la natura del suo compito. Un principio siffatto è così evidente, così ragionevole, così conforme alle attribuzioni del potere giudiziario, che non occorrerebbe neppure accennarlo, se le condizioni in cui si è svolto quell'istituto, non avessero condotto a violarlo e a trascurarlo assai di frequente. Sicché a poco a poco si è giunti a credere che l'autorità verificante abbia il diritto di fare qualcosa di più che applicare semplicemente la legge. La causa principale di questo perversimento di funzione bisogna ricercarla per altro nell'organo a cui è stata affidata.

Essa infatti è stata generalmente affidata ad organi incompetenti, cioè alle assemblee politiche, le quali, non solo non sono guidate da quel senso giuridico, che in questo caso avrebbe potuto chiaramente suggerire i limiti delle proprie attribuzioni; ma hanno anche tutta la disposizione a varcare questi limiti, sia per estendere il proprio potere, sia, come più comunemente accade, per favorire questo o quel partito, sia anche per semplici ragioni di simpatia od antipatia personale. Se la funzione fosse stata invece esercitata dalle ordinarie corti di giustizia, non sarebbe certo occorsa la precisa affermazione di questo principio, poiché a nessuna corte di giustizia sarebbe venuto in mente di credere che l'accertamento dei titoli si possa fondare anche su qualche cosa di completamente estraneo alle disposizioni della legge; onde nessuna corte di giustizia si sarebbe creduta competente a dichiarare valida o non valida una elezione a causa del partito cui appartiene la persona proclamata eletta, come nessuna

corte di giustizia avrebbe dichiarato valido o non valido il decreto di nomina di un senatore, semplicemente in considerazione della simpatia od antipatia che tale nomina avrebbe destato nel Senato. Nelle assemblee politiche invece i giudici di questo genere sono numerosi e tendono a diventare sempre più numerosi a misura che la vita politica si corrompe e si diventa meno scrupolosi nella scelta dei mezzi per comporre e tenere compatte le mobili maggioranze parlamentari.

Abbondano quindi le decisioni parlamentari basate su criteri non giuridici, dalle quali sono venute fuori una pratica e una giurisprudenza incerte, piene di contraddizioni e di principii vaghi ed elastici, che gettano la confusione in un campo di rapporti così chiaro e così semplice, in cui pochi principii avrebbero potuto bastare a risolvere nel modo più logico e giuridico tutte le controversie.

IV.

Il terzo principio può venire formulato così: nel verificare ed accertare i titoli bisogna riportarsi al momento in cui ha avuto luogo la scelta e alla volontà manifestata allora dalle persone incaricate di farla. Si capisce che la validità della scelta non può esser giudicata se non rispetto al momento, in cui è stata fatta; gli avvenimenti che si sono svolti, le condizioni che sono venute fuori in un'epoca posteriore, potranno certamente viziare e annullare questa scelta, ma non potranno togliere che essa fosse valida nel momento in cui ebbe luogo, se allora essa era regolare. Questo principio trova feconda applicazione specialmente nel campo del diritto elettorale allorché si tratta di decidere circa la regolarità delle elezioni contestate.

Siccome la rappresentanza si fonda sulla volontà degli elettori manifestatasi in modo conforme alla legge e su questa volontà esclusivamente, così nell'accertare la validità o non validità di un'elezione, bisogna riportarsi al momento

nel quale l'elezione ha avuto luogo, nel quale cioè quella volontà si è manifestata, e a quel momento bisogna riferirsi nel determinare la capacità degli elettori, degli eletti, le condizioni di eleggibilità, la regolarità della scelta, e via discorrendo.

Se invece si vuol tenere anche conto dei fatti svoltisi e delle condizioni verificatesi in epoche posteriori e nell'intervallo spesse volte lungo che intercede fra la scelta del rappresentante e la verifica dei suoi titoli, si va incontro a decisioni che falsano il concetto della rappresentanza, poichè tendono a sostituire o almeno ad aggiungere alla volontà degli elettori una estranea volontà, la volontà cioè dell'autorità verificante. Così ad esempio quando si dichiara valida l'elezione di una persona che in forza della legge era ineleggibile nel momento in cui la volontà degli elettori si è manifestata, ma che ha acquistato dopo i requisiti della eleggibilità, si viene implicitamente a riconoscere che l'elezione non si fonda soltanto sulla volontà degli elettori, ma richiede o può richiedere il concorso di una volontà estranea. E questa volontà estranea può acquistare tale autorità e potenza, da rifare per suo conto e di solo suo arbitrio un'elezione nulla, tale essendo secondo la legge l'elezione di un ineleggibile. Una elezione nulla è un'elezione inesistente, per cui occorre una nuova elezione acciò l'eletto possa essere legalmente tale. E in questo caso la seconda elezione viene fatta, non più dagli elettori ma dall'autorità verificante.

Anche questo principio così semplice e così logico è stato svisato dalle assemblee parlamentari per simpatie o antipatie di persone, per interessi politici, o passioni partigiane, o per mancanza di criterio giuridico; di modo che quelle assemblee sono diventate in certo modo le cooperatrici di coloro cui la legge ha affidato il compito della loro composizione.

Non è molto, da noi si è avuto un caso che dimostra come le preoccupazioni politiche possano traviare il senso giuridico quando le assemblee parlamentari devono essere le interpreti di questo istituto e quindi, in certa guisa, giudici in causa propria.

Si trattava dell'elezione di un candidato che al momento delle elezioni era ineleggibile per essere incorso in condanna penale. L'elezione era quindi nulla e l'autorità verificante non aveva per ciò altro compito che quello di constatare e dichiarare questa nullità. Ma nell'intervallo fra le elezioni e la convalidazione di esse, che come suole spesso accadere, era stata di molto ritar-

data, sopravvenne un decreto di amnistia a favore, tra gli altri, di quel candidato. Quale era in tal caso il compito dell'autorità verificante? Il principio che abbiamo qui esposto lo indica chiaramente, essa non avrebbe potuto tener conto di questo atto posteriore, ma avrebbe dovuto riportarsi al momento in cui l'elezione ebbe luogo poichè allora si era manifestata la volontà degli elettori, allora si sarebbe dovuto costituire quel rapporto tra elettori ed eletti, onde scaturisce poi la rappresentanza. Tenendo conto invece di quell'atto posteriore, essa avrebbe trasformato il suo carattere di *autorità verificante* in quello di *autorità concorrente* alla nomina del rappresentante. E questo essa appunto fece, dichiarando valida una elezione nulla, appoggiandosi sul motivo che l'amnistia deve avere azione retroattiva, essendo che essa distrugge dall'origine l'azione penale. Giuridicamente ciò non era sostenibile poichè in aperto contrasto col fondamento giuridico della rappresentanza; ma non furono certo le ragioni giuridiche quelle che guidarono una tale deliberazione, furono le ragioni politiche, e, al solito di una politica male intesa; il diritto fu messo facilmente a servizio di essa (1).

Questo e tanti altri esempi che si potrebbero raccogliere nel nostro parlamento e nei parlamenti di tanti altri paesi, mostrano chiaramente la tendenza di queste assemblee a trasformarsi in corpi cooptativi con l'abuso del loro compito certificante.

V.

Veniamo finalmente al quarto principio che noi formuliamo in questo modo: la scelta fatta dalle persone a ciò autorizzate dalla legge deve considerarsi come regolare e come legalmente fatta se, nello spazio di un dato numero di giorni (da stabilirsi) non sorgono contestazioni contro di essa. Si comprende subito la necessità e il fondamento giuridico di tale presunzione. Se invece di questa presunzione prevale quella contraria, secondo la quale cioè la validità e regolarità delle nomine devono considerarsi come dubbie fino a che non sono verificate, l'assemblea non si può riguardare come legittimamente costituita se non quando siano verificati i titoli di ammissione di tutti i suoi membri, o almeno della maggioranza di essi. E allora le assemblee che si

(1) Il caso è stato ampiamente studiato e discusso nella mia monografia: *L'Amnistia e l'eleggibilità* — Perugia 1896.

rinnovano integralmente sono poste nel bivio: o di perdere un tempo considerevole a verificare i titoli di tutti i propri membri prima di cominciare a funzionare; o pure di cominciare a funzionare prima di essere legittimamente costituite. E poi su che cosa si basa questa presunzione contraria? Se risulta ufficialmente che la scelta è stata fatta dalle persone a ciò autorizzate dalla costituzione o dalla legge, e se non sorgono proteste contro la regolarità di essa, non vi è alcuna ragione per considerare questa scelta come irregolare o per dubitare della sua validità. Quando ad esempio, l'ufficio elettorale certifica che l'elezione non è stata viziata da brogli, pressioni, corruzioni ecc. perché quella elezione si deve sottoporre a verifica, perché si deve considerare come dubbio il titolo dell'eletto? Quali sono le ragioni giuridiche di questo dubbio e in forza di quale principio giuridico s'inizia un processo di verifica? E così parimenti, quando è regolare il decreto reale con cui si nomina un nuovo senatore e quando nessuna protesta viene sollevata contro la sua regolarità e nessun dubbio quindi sorge intorno alla conformità di questo decreto con le disposizioni dello Statuto, perché quella nomina deve essere sottoposta ad accertamento? Perché, nei due casi, si deve far perdere alle due assemblee un certo tempo, tempo che può anche diventare considerevole, per accertare quello di cui nessuno dubita?

Si potrà opporre che non sempre le proteste di questo genere si presentano, che spesso i riguardi, le paure, le influenze d'ogni natura impediscono che tali proteste siano sollevate e quindi siano messi in evidenza gli arbitri e gli abusi che gettano il dubbio sulla regolarità della scelta. Ma si risponde subito a tale obiezione che, se in uno stato operano di tali momenti, essi non restringeranno certo la loro azione ad impedire che vengano presentate proteste, ma renderanno anche difficile o impossibile il compito dell'autorità certificante. Chi non si fa avanti per protestare, non si fa neppure avanti per illuminare l'autorità competente su ciò che occorre di sapere per giudicare della validità della scelta o della nomina. Le medesime cause che lo avevano indotto all'inazione nel primo caso, ve lo indurranno anche nel secondo. E poi, una volta aperto l'adito alle supposizioni di questo genere, perché arrestarsi di fronte all'istessa autorità verificante? Perché non sopporre o almeno non temere che questi medesimi momenti possano agire sull'animo di coloro che devono verificare? E in questo caso, chi è che verificherebbe l'opera

di costoro? Siamo al solito, quando si comincia con i sospetti, la logica vuole che si sospetti sempre, e così la diffidenza diventa la base delle istituzioni.

Se poi ben si pensa, il principio che qui sosteniamo non è un principio *sui generis*, non è una specialità di questo istituto, ma è semplicemente una speciale applicazione del generale principio che prevale nella nomina di tutti gli uffici e nella costituzione di qualunque altra assemblea; il principio cioè che si considerano come valide le nomine fatte dalle persone competenti quando non sorge alcun dubbio intorno alla loro regolarità. Non si capisce quindi perché questo principio non debba anche valere per le composizioni delle assemblee parlamentari. Se in queste ha prevalso il principio contrario, bisogna ricercarne la cagione nei sospetti e nelle diffidenze dei paesi nuovi alla vita libera, i quali tutto sperano dal sistema dei controlli complicati, dagli organi che rivedono l'operato di altri organi, e che quindi, nell'adottare il regime libero cominciano con dubitare della sua sincerità e verità. Il fatto si è che nel paese veramente libero, ove le libertà sono antiche e non esistono soltanto di nome, non si è sentito il bisogno di tutte queste verificazioni e le istituzioni rappresentative vi funzionano assai meglio dei paesi ove queste verificazioni esistono e costituiscono anzi una delle funzioni capitali del parlamento stesso.

Ammettendo questo principio si vede subito che non è allora più corretto di parlare di verifica di poteri, si dovrebbe parlare soltanto, come appunto in Inghilterra, di *giudizio delle nomine o elezioni contestate* poiché a questo effettivamente si restringe il compito del potere verificante.

Il riconoscimento di quest'ultimo principio rende poi più facile il riconoscimento e l'applicazione dei tre precedenti, permettendo questo di comprendere in modo ancor più chiaro lo scopo e l'indole della funzione verificante.

Allorché vengono sottoposti all'esame dell'autorità che deve accertare e convalidare i titoli solo quei titoli intorno alla cui legittimità sorgono dubbi, si comprende subito quanto sia, non solo opportuno ma anche giusto il deferire questo esame all'autorità giudiziaria anzi che alle stesse assemblee. Ciò che può apparire come un'invasione di quella nel campo d'azione a questa riservato, non è tanto il giudizio sui titoli contro i quali sorgono contestazioni, ma il giudizio in genere sopra tutti i titoli, anche su quelli intorno alla cui legittimità non sorge il menomo dubbio. Quando si devono per tal modo verificare tutti

i titoli, il giudizio di verificaione acquista il carattere di un giudizio dato sulla legittimità di tutta l'assemblea; di modo che questa non può cominciare a funzionare senza che l'autorità verificante si sia pronunciata, in certo modo, senza che abbia dato il suo assenso. Il giudizio si può trasformare in una specie di controllo, di sindacato di un potere sull'altro. Apparisce allora una certa dipendenza dell'assemblea di fronte all'autorità verificante e quindi si può anche riguardare come una confusione di poteri l'attribuire questo compito al potere giudiziario. L'esistenza del potere legislativo si viene in certo modo a far dipendere dalle decisioni del potere giudiziario.

Il giudizio invece di quel numero relativamente ristretto di elezioni contestate assume tosto un carattere diverso e può essere facilmente assimilato al giudizio su contestazioni di altro genere, circa la decisione delle quali il potere giudiziario è concordemente riputato competente.

Ridotto in questi termini ed entro questi limiti il compito dell'autorità verificante, si concepisce meglio la ragionevolezza anche del secondo principio. Le contestazioni non possono essere risolte se non per mezzo della legge e con l'applicazione di essa; il giudice che le decide non può fare appello a un diritto che non esiste, non può ricorrere ad altre norme che non siano quelle imposte dal diritto vigente, non può ispirarsi ad altri principii e ad altri criterii, che non siano quelli, da cui è guidato il diritto positivo, non può tener conto di altri elementi che non siano elementi giuridici o con essi in intimo legame. L'introduzione di elementi estranei e di criterii diversi fa considerare il giudizio come viziato dalla parzialità o dall'ignoranza del giudice. Se questo accade per il giudizio intorno alle contestazioni di ogni natura, non si capisce perché non dovrebbe accadere per le contestazioni di questa categoria; e se per quelle è ingiusto giudicare in base ad elementi estranei alla legge o al diritto in genere, deve essere ingiusto anche per queste.

Finalmente, questo modo d'intendere una tale funzione viene a gettar maggior luce anche sul terzo dei suesposti principii. Per giudicare imparzialmente e obbiettivamente le controversie occorre riportarsi ai fatti che ad esse hanno dato origine, come per giudicare secondo giustizia le violazioni della legge, occorre riportarsi al momento in cui la violazione ha avuto luogo. In tutti i casi gli elementi del giudizio devono essere attinti a quei fatti stessi, poichè da essi è sorta quella perturbazione del rapporto giuridico che si tratta di giudicare. Quando il giudizio si

deve indistintamente portare su tutte le elezioni è molto facile che questo criterio venga falsato, sia perchè allora maggiori sono le tentazioni, onde l'autorità verificante può andare soggetta; sia perchè, a causa del numero immensamente maggiore di verificazioni che allora dovranno aver luogo, diventa assai più lungo l'intervallo di tempo fra la nomina e la verificaione e quindi aumentano le probabilità che accadano nel frattempo fatti importanti, i quali più o meno influenzeranno il giudizio di verificaione.

Questi sono adunque i quattro fondamentali principii che dovrebbero regolare l'istituto della verificaione delle elezioni e in genere dei titoli su cui si fonda la qualità di membro di un'assemblea parlamentare. Solo per mezzo e coll'osservanza di questi principii l'istituto può funzionare secondo giustizia e conformemente allo scopo coi mira, o cui dovrebbe mirare. A questi quattro principii se ne potrebbe aggiungere anche un altro non meno importante di essi, ma al quale peraltro non si può dare la stessa precisione giuridica. Esso è del tenore seguente: i giudizi sulle elezioni contestate devono essere pronunziati nel più breve lasso di tempo conciliabile con le esigenze del procedimento necessario a scoprire la verità e a far trionfare la giustizia. Indipendentemente dalle considerazioni per cui ogni contestazione e ogni violazione di legge devono essere giudicate nel modo più spedito: valgono qui considerazioni d'indole speciale derivanti dall'essenza stessa della rappresentanza. Finché infatti pende il giudizio di contestazione vi sono nello stato alcune parti, alcuni elementi che rimangono senza il loro rappresentante. Così, fino a tanto che non è giudicata un'elezione contestata, il collegio cui quella elezione si riferisce rimane senza rappresentanza. La rappresentanza rimane monca, imperfetta, tanto più imperfetta quanto maggiore è il numero di tali contestazioni. E' una condizione anormale che non può non avere la sua influenza sulla cosa pubblica; e ciò si comprende tanto più facilmente, quando si pensa che le decisioni nelle assemblee politiche si prendono ordinariamente a maggioranza e che le maggioranze sono determinate dalla metà più uno.

Sicché, non è soltanto l'importanza relativa dei membri che in tal caso entra in considerazione, ma in certo modo anche la loro importanza assoluta.

Per quanto importante, questo principio peraltro non può mai assumere la precisione dei principii precedenti. Quale è il periodo di tempo entro il quale le contestazioni devono essere giu-

dicare? Che dilazione massima si può concedere al giudice in proposito? Sono elementi questi che respingono ogni precisa determinazione di limiti, però che tutto dipende dalla qualità dei fatti, dal loro numero, dal loro grado di complicazione, dalle difficoltà di ogni genere, che può incontrare l'accertamento della verità. Onde quando si è detto che il giudizio deve essere più spedito che sia possibile, si è detto tutto e per il resto bisogna abbandonarsi all'integrità, allo zelo e all'intelligenza dell'autorità verificante.

Esposti in tal modo i fondamentali principii dell'istituto, veniamo ora a studiare come sono stati applicati e interpretati nei vari Stati, specialmente in Inghilterra e nei paesi del Continente

(Continua)

V. MICELI
dell'Università di Perugia



Roma

Rivista politica
parlamentare

Sommario



- I. **Politica coloniale.** — Un canale nel Benadir (*Carta top.*), Cap. M. CAMPERIO — Commercio dell'Harrar e di Adis-Abeba — commercio dei vini negli Stati-Uniti.
- II. **La verifica dei poteri.** — Studi di diritto parlamentare (Continuazione), Pro V. MICELI, dell'Università di Perugia
- III. **Cronache letterarie.** — Paolo Bourge A. proposito delle « Voyageuses ». F. I. ROBERTO.
- IV. **Documenti per la storia del Risorgimento italiano.** — Una lettera inedita di GIUSEPPE MAZZINI del 1837.
- V. **La settimana politica e parlamentare.** — CRONACA INTERNA: L'anticlericalismo dell'on. Di Rudinì — Il duomo di Milano e la bandiera tricolore — I premi per marina mercantile e l'on. Luzzatti — L'agitazione per gli aumenti della tassa di ricchezza mobile — L'on. Fani — Tre vari — Uquerela dell'on. Boselli — L'Iliade degli scandali: il comm. F. M. Perrone — Severgiusta? — I bei campioni del socialismo
CRONACA ESTERA: Da Vienna, 28 settembre
La gravissima situazione interna della monarchia austro-ungarica — Il re di Rumania
Budapest — La crisi spagnuola — La cgreca — La situazione a Candia.
- VI. **Libri nuovi.** (L'Africa, Antropologia di stirpe camitica, di Giuseppe Sergi).

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

DOMENICA 3 OTTOBRE 1897

ANNO I. — FASCICOLO XXVI

La verifica dei poteri

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

(Continuazione v di Fascicoli XXIV e XXV)

VI.

Conformemente a ciò che abbiamo detto innanzi, il giudizio delle elezioni contestate fu in Inghilterra considerato come uno dei privilegi del Parlamento, quindi come una esclusiva attribuzione della Camera dei Comuni. Questo privilegio essa in origine lo esercitava nominando un Comitato speciale (1) tutte le volte che si trattava di giudicare una protesta contro un'elezione. Il comitato esaminava le accuse e presentava alla Camera le sue conclusioni, che venivano generalmente accettate senza sollevare discussione di sorta. Ma al principio del secolo XII essa pensò di rinviare l'esame di tutte le elezioni contestate a un comitato detto *dei privilegi e delle elezioni*, composto di membri del Consiglio privato e di eminenti giuristi, onde vi si trovano i nomi di Bacone, Fleming, Finch, North, Selden. A poco alla volta peraltro questo Comitato si andò allargando e vi furono ammessi tutti indistintamente i membri del Consiglio privato ed anche gli altri giudici, di modo che esso divenne troppo numeroso, esposto a tutti i difetti dei corpi troppo numerosi, il cui numero è per sopraggiunta oscillante. Sicché verso la fine del secolo XVII la Camera stimò preferibile di statuire direttamente sulle elezioni contestate, chiamando alla sua sbarra il dibattimento del processo. Ma la parzialità e l'ingiustizia di questi nuovi giudici divennero ben presto notorie; essi non si curavano di conoscere ed appurare i fatti, ma giudicavano secondo le loro passioni. La corte era vuota, come diceva il Granville, quando si trattava di ascoltare, era piena quando si trattava di giudicare. I partiti misuravano in queste occasioni le loro rispettive forze, gli amici e i rivali dei candidati brigavano e manovravano da tutte le parti, per cui, come osserva il May, i seggi corrottamente guadagnati,

venivano corrottamente protetti e corrottamente convalidati (1). I ministri del giorno, allorché disponevano di una maggioranza, appoggiavano i loro amici con tutte le loro forze contro i membri dell'opposizione. La perniciosa usanza formava parte dell'organizzazione parlamentare, per opera della quale veniva mantenuta l'influenza della Corona e dei suoi ministri. Così il ritiro di Sir Roberto Walpole di fronte ai suoi nemici nel 1741 fu determinato, non da una questione di grande politica, ma dalla sconfitta che ebbe il ministero su di una elezione contestata.

Per rimediare a questi mali ed impedire questi abusi, il Granville fece approvare la legge che porta il suo nome (*Granville Act 1770*), con la quale il giudizio delle elezioni contestate veniva dalla Camera conferito a un Comitato composto di tredici membri scelto dal Parlamento e dai reclamanti su di una lista di quarantanove estratti a sorte. A questo Comitato ogni partito poteva aggiungere un delegato per difendere i rispettivi interessi. Il Comitato giudicava senza appello e costituiva un vero tribunale indipendente dalla Camera, quantunque composto dei suoi propri membri. Votato prima per un anno, l'atto fu mantenuto in vigore per più sessioni e fu finalmente consacrato a titolo definitivo nel 1774.

Per un certo tempo questa misura produsse un notevole miglioramento nell'esercizio di quella funzione. Ma non tardò ad apparire che la corruzione e lo spirito di partito non erano stati soppraffatti da questo mezzo e trovavano il modo di annullare i benefici effetti di quella misura. I gregari dei diversi partiti accorrevano numerosi per assistere all'estrazione, come prima accorrevano al voto, non con l'intenzione di far trionfare la

(1) Ci atteniamo alla nomenclatura inglese, per tutto ciò che si riferisce al diritto parlamentare inglese, chiamando *Comitati* le commissioni nominate dal Parlamento e *Commissioni* quelle nominate dalla Corona.

(1) ERSKINE-MAY, *Const. hist. of England*, III, 364. London 1891. — Idem, *Leggi, privilegi, procedura ecc. del Parlamento Inglese*. Trad. ital. nella Bibl. di Sc. pol. del Bruniati vol. IV Torino 1888 pag. 556 e seg. — DE FRANQUEVILLE, *Le Gouv. e le Parl. britanniques*, Paris, 1887, vol. III, pag. 467 e seg. ecc.

giustizia, ma con lo scopo di aiutare i propri amici politici. Per cui vi era viva lotta per eliminare dal Comitato gli avversari politici e specialmente gli uomini eminenti, di cui si temeva l'influenza, ciò che si diceva con frase caratteristica: « far saltare i cervelli del Comitato » (1); onde il Comitato riusciva nel tempo medesimo parziale e incompetente. I membri di esso giuravano, è vero, di far giustizia tra i candidati rivali, ma il modo come venivano scelti era tale che, unito alle loro tendenze partigiane, al basso livello di moralità politica, e favorito dalle inconsistenze della legge elettorale e dalla malferma giurisprudenza di un tribunale incapace, doveva necessariamente condurre a questo equivoco risultato: che il diritto appariva sempre dalla parte del candidato, che professava le medesime opinioni politiche della maggioranza del Comitato-giudicante. Un candidato Whig non aveva che pochissima probabilità di ottenere giustizia da un Comitato Tory; e un candidato Tory molto difficilmente poteva sperarla da un Comitato Whig.

Con questi mezzi la maggioranza della Camera continuava, forse meno scandalosamente e con minore sicurezza, ma continua pur sempre a nominare i suoi propri membri, come aveva fatto prima del Grenville Act.

Peraltro questo sistema, con lievi modificazioni di procedura rimase in vigore fino a tanto che non venne sostituito dall'Atto di Peel, nel 1839. Per opera di questo i Comitati vennero ridotti a sei membri nominati volta per volta dal Comitato generale delle elezioni.

In seguito altri atti vennero ad aggiungere maggiori garanzie d'imparzialità e i membri del Comitato furono ridotti a cinque. Il male in gran parte diminuì, ma l'influenza dei partiti non fu interamente domata. Nella nomina dei comitati di elezione un partito o l'altro veniva necessariamente ad avere il sopravvento, onde questi tribunali, quantunque composti di persone più abili e competenti, non sfuggivano al sospetto di parzialità e di tendenze partigiane.

VIII.

Dopo tutti questi tentativi infruttuosi, la Camera finalmente comprese che per rendere imparziale e giusto il giudizio sulle elezioni contestate occorreva spogliarsi del suo privilegio ed attribuire quel compito alle corti di giustizia, ciò

che fu appunto fatto con la legge del 31 luglio 1868. Questa riforma era resa necessaria anche dall'allargamento del suffragio avvenuto nel 1867.

In Inghilterra è generalmente ammesso (e del resto la stessa logica delle cose induce ad ammettere) che più si allarga il suffragio e più cresce il *residuum*, quella categoria di elettori cioè che non votano per convinzione spontanea o per l'impulso di un sentimento elevato, ma per la spinta di moventi bassi, più o meno immorali. Maggiori quindi diventano le occasioni e le possibilità di rendere il voto corrotto e poco sincero. L'allargamento del suffragio faceva comprendere la necessità di maggiori freni contro la corruzione e quindi anche la necessità di un tribunale più severo e più imparziale per il giudizio delle elezioni contestate.

Cominciò allora a farsi strada l'idea di trasferire quel giudizio dalla Camera o dagli organi da essa creati ad un tribunale indipendente ad essa estraneo.

La difficoltà consisteva nel modo di costituire un tal tribunale. Alcuni credevano che questo tribunale potesse essere volta per volta costituito dallo *speaker*, cioè dal presidente ordinario della Camera, il quale avrebbe potuto eleggere a tale ufficio i giudici più eminenti. Ma con ciò i vincoli fra questo tribunale e la Camera non si venivano a togliere, e quantunque il presidente goda colà grande e meritata fama d'imparzialità e sia indipendente di fronte ai partiti, pure esso è sempre l'emanazione della Camera stessa e non può in certi casi almeno, non rifletterne in qualche modo le tendenze.

Si pensò allora di nominare un Comitato speciale, composto delle persone più eminenti dei due partiti, per studiare il problema e presentare una soluzione. E le proposte di questo Comitato furono che la giurisdizione della Camera in fatto di elezioni contestate, dovesse esser trasferita al potere giudiziario; che il tribunale cui un tale compito dovesse affidarsi avrebbe dovuto essere uno delle alte corti di giustizia, specialmente la *Corte del Banco della Regina* (*Court of Queen's Bench*), che non dovesse esistere alcun rapporto fra la Camera e i querelanti [in materia di elezioni contestate; questi avrebbero dovuto rivolgersi soltanto a quella Corte, la quale avrebbe anche mandato un giudice ad investigare sopra luogo. Furono quindi posti da quel Comitato i tre principi che dovevano poi informare la legislazione posteriore, e cioè: il giudizio trasferito dalla Camera al potere giudiziario, l'attribuzione di esso alla magistratura alta, l'investiga-

(1) ERSKINE-MAY, op. cit., III, p. 367.

zione sopra luogo. Il progetto fu accolto assai favorevolmente nel Parlamento e fuori, ma si trovò tosto di fronte a un ostacolo imprevisto. Le corti di giustizia, interrogate sul progetto che si aveva intenzione di trasformare in legge, si mostrarono ad esso recisamente contrarie. Il Lord Chief Justice, che è il magistrato più eminente, scriveva al Capo del Gabinetto, di aver consultato gli altri giudici e di dover manifestare individualmente e collegialmente il *forte ed unanime senso di repugnanza insuperabile* per assumere il nuovo ufficio.

A causa di questo rifiuto la Camera si trovò in un grande imbarazzo, poichè da una parte essa era convinta della necessità di spogliarsi di quel privilegio pericoloso, mentre d'altra parte il ministero conservatore, che era allora al potere, non voleva urtare la suscettibilità dei giudici di quell'Alta Corte costringendoli ad adempiere loro malgrado con una legge, quella delicata funzione.

Per l'on. Luzzatti quella controversia acquistava una straordinaria grandezza costituzionale. E' una lotta di fiducia, egli dice, fra due poteri che gareggiano di delicatezza; la Camera dei Comuni è lieta di rinunciare al suo privilegio, quando l'accettino i giudici supremi; i supremi giudici non lo vorrebbero pigliare in eredità, perchè si sentono uomini, capaci di passioni politiche, nè superiori a ogni sospetto, quali li reputa la Camera dei Comuni. Giammai le costituzioni di quei paesi, che hanno una storia perpetua di attriti e di sospetti politici, offrono lo spettacolo di una simigliante gara di fiducia. (1) Questa poesia peraltro è vera fino a un certo punto, poichè le ragioni vere che inducevano la magistratura a non accettare il grave compito erano di natura alquanto diversa e trapelano dalla stessa risposta del Chief Justice. Essa cioè temeva che l'effetto inevitabile di questo nuovo compito sarebbe quello di abbassare la dignità dell'ufficio giudiziario e che inoltre in certi momenti i casi elettorali sarebbero affluiti così numerosi, da interrompere il corso regolare degli affari ordinari. Insomma la magistratura temeva da questa nuova attribuzione un onere troppo gravoso e un pericolo contro la sua indipendenza.

La controversia fu risolta con una specie di compromesso, come in genere tutti i conflitti costituzionali in quel paese, dai quali a poco a poco è poi venuta fuori la costituzione attuale. Il com-

promesso consisteva nell'affidare il giudizio delle elezioni contestate a uno dei giudici più giovani delle tre Corti supreme della legge comune (cioè allora; il *Banco della Regina*, i *Common-pleas*, la *Corte dello Scacchiere*); i giudici si sceglierebbero da una nota composta da quelle corti collettivamente. Al Governo si concedeva poi la facoltà di istituire un nuovo giudice presso ognuna delle tre Corti. L'investigazione della causa dovrebbe poi seguire nel luogo donde era partita la protesta di corruzione e d'indebite ingerenze. Il giudice quindi riferirebbe al Presidente della Camera il risultato del processo e questa si riserberebbe di dichiarare vacante il collegio e di emanare il decreto per la nuova nomina. Il giudizio del giudice sarebbe senza appello.

Il *bill* fu approvato a titolo di esperimento e con carattere temporaneo. La prudenza che caratterizza il Parlamento di quel paese ha spesso consigliato di procedere in questo modo quando si è trattato d'introdurre modificazioni ardite e delicate o quando si è trattato di affrontare la soluzione di problemi difficili. Contrariamente a quello che accade nei nostri parlamenti, che oltre a credersi onnipotenti, si credono anche omniscienti e infallibili.

La legge del 1879 sullo stesso argomento provvede a che queste cause fossero istruite da due giudici anzichè da uno. La Corte delle cause comuni (*of common pleas*), essendo poi stata fusa colle successive leggi sull'ordinamento giudiziario, (*Judicature acts*), nel Banco della Regina, divisione dell'Alta Corte di giustizia (*Queen's Bench Division of the High Court of justice*), le petizioni elettorali vengono ora presentate a questa corte, e la legge 44 e 45 Victoria, c. 68 prescrive che i giudici di queste petizioni devono essere appunto scelti tra quelli appartenenti alla divisione dell'Alta Corte di giustizia.

La Camera non può avere notizia di questi procedimenti se non alla loro conclusione, cioè fino a tanto che i giudici non significano al presidente della Camera la loro sentenza. Le comunicazioni e relazione di questi vengono quindi comunicate dal presidente alla Camera, la quale poi dà gli ordini opportuni perchè le deliberazioni dei giudici vengano eseguite. Onde la Camera non si deve riguardare come un tribunale di appello di fronte a tali decisioni, ma piuttosto come un organo esecutorio di esse.

Non si può peraltro dire che con questa legge la Camera si sia completamente disinteressata nel giudizio sulle elezioni. La legge conferisce ai giudici un diritto eventuale, poichè la loro decisio-

(1) *Il giudizio sulle elec. pol. contestate Nuova Ant.* vol. VI, pag. 363.

ne è sottomessa alla Camera e messa ai voti, ma nel fatto essa non viene mai discussa.

Bisogna poi notare che la Camera rimane pur sempre padrona di statuire sulla validità delle elezioni, quando contro di esse non è stata presentata protesta di sorta. La legge infatti si riferisce alle elezioni *contestate* e nel linguaggio parlamentare, come appunto nota il May, (1) contestare un'elezione significa mettere in discussione la medesima nell'interesse opposto di due partiti e non semplicemente l'aggiudicazione di un seggio per parte della Camera stessa. Per le elezioni non contestate persiste quindi intero l'antico diritto della Camera, la sua competenza di fronte alle questioni elettorali rimane ancora immutata. Per cui la Camera può giudicare sulla validità di un'elezione non contestata, quando sorge dubbio sulla legalità di essa. Così, per esempio, nel 1869, sulla relazione di un comitato speciale, annullò l'elezione di Sidney Waterow, perché fornitore dello Stato e nel modo medesimo agì nel 1875 rispetto a un evaso dal carcere eletto senza contestazione. In questi casi non poteva farsi alcuna questione circa la regolarità della votazione e dell'elezione, il solo punto che poteva combattersi era la capacità dell'eletto e su questo la Camera si fondò nell'annullarne l'elezione.

VIII.

Una verifica generale dei titoli di tutti i nuovi membri eletti o nominati non ha poi avuto mai luogo nel Parlamento inglese, poiché vale colà la presunzione da noi formulata nel quarto principio, secondo la quale vengono considerati come legittimi i titoli non contestati. L'applicazione del principio naturalmente varia per le due assemblee, a causa della diversa maniera come vengono composte. Così, in Inghilterra la Camera dei lordi è ereditaria e di nomina regia, solo in piccola parte elettiva in una ristretta classe di persone. Il principio ereditario insomma e la prerogativa della Corona hanno un predominio incontestato e la legge non li restringe con norme e prescrizioni speciali, per cui la constatazione dei titoli deve quivi assumere un carattere diverso che nella Camera dei Comuni.

Ma procediamo con ordine.

Il Parlamento si riunisce nel giorno fissato dal proclama reale di convocazione. Il monarca ge-

neralmente si fa rappresentare alla funzione di apertura da una Commissione di Lordi sotto il gran sigillo, nominata allo scopo di « aprire e tenere quel Parlamento ». Le assemblee si radunano nelle loro rispettive sale e i Comuni vengono invitati a recarsi alla Camera dei Lordi, perché ivi intendano il messaggio reale. Allora si leggono le lettere patenti con cui è stata costituita la Commissione per aprire il Parlamento e il Lord cancelliere invita quindi i Comuni ad eleggere il loro presidente (*speaker*). I Comuni ritornano alla loro sala di adunanza e la seduta dei Lordi è aggiornata a piacimento, acciò essi possano svestirsi (*to unrobe*) della loro tenuta di gala.

Alla ripresa della seduta una delle prime funzioni è la verifica dei titoli (*the evidence of membership*). I Lordi che hanno ricevuto i decreti di convocazione presentano questi al banco della Camera. Il ruolo di coloro che hanno diritto a ricevere tali decreti quali pari ereditari d'Inghilterra viene presentato dall'Araldo della Giarrettiera (*Garter King of arms*). Il titolo dei pari rappresentativi della Scozia viene invece dimostrato da un certificato prodotto dal Segretario della Corona (*clerk of the Crown*) fatto sui risultati ad esso comunicati dal Lord segretario del registro di Scozia (*Lord Clerk register of Scotland*). I nuovi pari presentano le loro lettere patenti al Lord cancelliere sul sacco di lana e queste insieme col decreto di convocazione vengono letti dal Segretario della Camera.

La presentazione dei nuovi pari è fatto con una certa solennità. Essi vengono introdotti con le loro vesti di pari in mezzo a due pari di eguale dignità, preceduti dal gentiluomo dalla verga nera (*usher of the black rod*, e in sua assenza dal *yeoman usher*) dal re d'armi della Giarrettiera (e in sua assenza, dell'araldo di Clarenza, o da qualunque altro araldo che faccia le veci di quello della Giarrettiera), dal conte maresciallo e dal gran Ciambellano. I pari, così presentati, piegano il ginocchio innanzi al Lord gran Cancelliere nel consegnare le patenti, indi vengono ricondotti ai rispettivi seggi secondo la loro dignità. Queste formalità non vengono osservate per i pari rappresentativi di Scozia. Quanto ai pari ereditari gli *ordini permanenti* (i regolamenti) stabiliscono che, compiuti gli anni ventuno, essi hanno diritto di accedere alla Camera dei pari e sedervi senza alcuna introduzione; questa introduzione non deve aver luogo in nessun caso, anche se desiderata dagli stessi pari.

Ancora più semplice è la verifica dei titoli

(1) « Leggi, privilegi, proc. » ecc. ed. e trad. cit. p. 564.

nei Comuni, quando non si tratta di elezioni contestate. Il Segretario della Camera riceve dal Segretario della Corona in Cancelleria un libro contenente la lista dei membri eletti a prestar servizio in Parlamento; e questo costituisce il solo modo con cui si dimostra la legittimità dell'elezione di ciascun rappresentante o l'evidenza dei loro titoli. I certificati di nomina dei vari uffici elettorali, su cui viene compilata quella lista, si conservano nell'ufficio della Corona finché dura quel dato Parlamento pel caso bisogni ricorrere ad essi per qualche riscontro, dopo vengono mandati agli archivi (*Record office*). In Inghilterra adunque non si procede a una verifica dei poteri nel senso con cui viene intesa nei paesi del Continente rispetto a tutti i membri di nuova elezione. Il principio generale colà è che il candidato, il cui nome è stato iscritto dall'ufficiale elettorale al di dietro del decreto ordinante l'elezione, si reputa come debitamente eletto. Questa presunzione legale non

può cadere che innanzi a una protesta o a un voto della Camera sulla incapacità dell'eletto. Colui che abbiamo chiamato ufficiale elettorale è il *returning officer*, propriamente la persona alla quale vengono inviate le ordinanze relative alle elezioni e che è incaricato di rinviarle dopo avervi iscritto il risultato delle operazioni. Esso ora è lo sceriffo, ora il prevosto, ora i cancellieri delle università ecc. secondo cioè la natura dei collegi, che, come i lettori sapranno, non sono tutti composti nel modo medesimo e colati nel medesimo stampo, siccome i nostri collegi del Continente.

A tutto questo si riduce adunque nel paese classico del Parlamento quella funzione che nei nostri paesi è oggetto di tante discussioni e fa perdere un tempo considerevole alle nostre Camere.

(Continua)

V. MICELI
Prof. dell'Università di Perugia.

Magnesia Calcinata Purissima
DI
CARLO ERBA - MILANO

Prescritta dai Medici alle persone che soffrono di **acidità dello stomaco**; agli stitici; a chi soffre **emorroidi** e malattie di vescica e di fegato.

Facilita la digestione; corregge la secrezione degli umori gastrici e biliosi; ritorna l'appetito.

Boccetta Lire UNA

Trovasi in tutte le Farmacie.

E' pubblicata la

EDIZIONE ECONOMICA

Italiana del capolavoro di

BARTOLOMEO PINELLI

LA MITOLOGIA ILLUSTRATA

col testo descrittivo del

Prof. ANGELO DE GUBERNATIS

in un solo volume di oltre 500 pagine, al prezzo di L. 30 e L. 35 rilegato in tela ed oro in Italia franco di porto (raccomandato). Per l'estero le spese in più

Quanti seguono con amore intelligente le vicende dell'arte non mancheranno di procurarsi questo Libro prezioso, contenente la più ricca raccolta, che fin qui si conosca, di 253 meravigliosi disegni mitologici

Dirigersi ai Sgg. G. Mausier e F. O. Maruca, Via Nazionale 5, Roma.

Roma

Rivista politica
parlamentare



SOMMARIO

- I. **Un canale nel Benadir.** (*Carta a*
Cap. M. CAMPERIO.
- II. **La verificaione de' poteri.** — *St*
di diritto parlamentare. (Continuazione) I
MICELI, dell'Università di Perugia.
- III. **Documenti per la storia del Ris**
gimento Italiano. — Epistolario in
di Giuseppe Mazzini.
- IV. **Rivista della politica europea**
Prof. V. TANGORRA, dell'Università di R
- V. **La settimana politica e parlam**
tare. — CRONACA INTERNA: Le circ
Rudini e il Vaticano. — *Che cosa fare*
l'Eritrea? del generale Primerano. — Un c
ministro coloniale? — La rivolta di Roma
Un giudizio dell'on. Bovio. — Il sotto-se
tario di Stato per l'istruzione. — Un n
lista in trappola.
- VI. **Tavole necrologiche.** — Domenico
toli e Giorgio Tamajo.
- VII. **Note bibliografiche.**

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

10-17 OTTOBRE 1897



ANNO I. — FASCICOLO XXV

IN NEI NEI

La verificaazione dei poteri

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

(Continuazione, vedi Fascicoli XXIV, XXV e XXVI)

IX.

Nei paesi del Continente ci troviamo di fronte a principii totalmente opposti. I principii infatti che quivi regolano l'istituto della verificaazione dei poteri sono generalmente due:

1. « Al disopra degli uffici incaricati di contare i bollettini e delle commissioni incaricate di riunire tutti i totali parziali (in altri termini, al di sopra dei singoli uffici elettorali) occorre un'autorità investita del diritto di constatare se la coscienza degli elettori e le prescrizioni della legge siano state completamente rispettate » (1).

2. Un tale diritto di constatazione deve essere in tutto e per tutto affidato alle rispettive assemblee, le quali lo esercitano, sia per mezzo di commissioni da esse costituite, sia direttamente; ma in genere secondo le norme che ciascuna di esse stabilisce per mezzo dei suoi regolamenti interni.

Vi è qualche eccezione, ma molto insignificante. Così in Svezia, i nuovi eletti al Riksdag fanno verificare i loro poteri dal ministro della giustizia assistito da tre amministratori della Banca e da tre amministratori della cassa del debito pubblico. Lo scopo di questa verificaazione è per altro quello di accertare se il certificato delle elezioni è stato fatto nella debita forma. Quando ha luogo una generale elezione in entrambe le Camere o in una sola, questa verificaazione deve esser fatta dentro tre giorni, negli altri casi deve essere fatta nel medesimo giorno, in cui vengono presentate le carte. Appartiene peraltro a ciascuna Camera di pronunciarsi definitivamente sulla validità delle elezioni, tanto per ciò che riguarda la forma, che per ciò che riguarda la sostanza. I membri sottomessi a verificaazione esercitano il loro mandato fino a che la rispettiva Camera si è pronunciata sul loro caso (*Riksdagordning* del 1866 modif. nel 1876).

Le proteste poi contro le elezioni alla prima

Camera del Riksdag sono indirizzate al re. Ogni protesta deve essere rimessa nel mese al prefetto o governatore (*Konungens Befallningshafvande*), che dopo aver proceduto alla relativa istruzione del processo, trasmette i documenti al re. L'affare viene rinviato e deciso alla Corte suprema (art. 11 leg. cit.) Le proteste invece contro le elezioni alla seconda Camera vengono giudicate dallo stesso governatore, con appello alla Corte suprema (art. 22).

Negli altri paesi del Continente le Camere hanno in fatto di verificaazione delle elezioni un potere assoluto, incontestato ed esclusivo e quindi anche un potere assai esteso, poiché il compito verificante non si restringe alle sole elezioni contestate, ma le abbraccia tutte. Ciò mette, come abbiamo detto, le Camere nel bivio, o di cominciare a funzionare quando non possono ancora riguardarsi come definitivamente costituite, per essere ancora dubbia la legalità dei titoli dei loro componenti; o di perdere un tempo più o meno considerevole prima di costituirsi definitivamente. La maggior parte delle assemblee politiche si sono appigliate a questo secondo partito, riconoscendo come sia poco logica e poco coerente l'accettazione del primo. A che ammettere infatti la necessità della generale verificaazione se essa non deve produrre alcun effetto sulla costituzione dell'assemblea?

X.

Dovendosi così sospendere la definitiva costituzione dell'assemblea fino al momento in cui non sono avvenute le verificaazioni dei titoli, almeno della maggioranza, sorge il bisogno di una costituzione provvisoria e quindi di autorità provvisorie, che presiedano e dirigano l'assemblea per tutto il tempo, in cui dura quella verificaazione. Questa è l'origine e la ragione di essere di un nuovo istituto, che nei paesi del Continente ha preso tanto sviluppo ed è venuto a complicare ancor più il loro diritto parlamentare: l'istituto della presidenza provvisoria. In Inghilterra non si

(1). F. PIERRE *Traité de droit politique* Paris 1892, pag. 402.

sente il bisogno di una vera e propria presidenza provvisoria nella Camera dei Comuni, poichè colà non occorre una generale verifica di titoli. Nei brevi istanti durante i quali la Camera dei Comuni prende all'elezione del suo presidente la discussione viene diretta dal *Clerck*, segretario permanente. E diciamo nei brevi istanti, poichè quella elezione si svolge rapidamente. I partiti sono già d'accordo sulla persona da nominare, che è in genere sempre la stessa, tranne non vi rinunzi spontaneamente; onde appena i Comuni sono raccolti nella sala di adunanza, dopo avere ascoltato ai Lordi la lettura dei decreti di apertura della sessione, un membro si alza e propone la persona da scegliersi, un altro appoggia la sua proposta, l'assemblea applaude e il presidente risulta nominato.

Nei paesi del Continente invece, dove in genere la verifica delle elezioni è una occupazione preliminare molto complicata ed importante e la composizione dei numerosi uffici di presidenza diventa un compito assai lungo e laborioso, la presidenza provvisoria deve necessariamente apparire come un istituto essenziale nella vita dei parlamenti.

Così troviamo in Francia tre diversi generi di presidenza, quasi due non fossero sufficienti, dei quali i primi costituiscono due diverse gradazioni di presidenza provvisoria. Si ha infatti colà al principio di ogni nuova legislatura, prima di tutto la presidenza di età, poi la presidenza provvisoria vera e propria e finalmente la presidenza definitiva. Ai termini degli articoli 1 e 2 del regolamento della Camera dei deputati, la prima seduta di una nuova legislatura è presieduta dal più anziano dei membri presenti e i sei membri più giovani siedono al banco presidenziale in qualità di segretari. Il presidente di età (*président d'âge*) non occupa l'ufficio di presidenza che per pochi istanti solamente. Dopo avere dichiarato che l'ufficio d'età (*Bureau d'âge*) è costituito, esso deve far tosto procedere all'elezione di un presidente e di due vice-presidenti provvisori. La corta durata dell'ufficio non impedisce peraltro al presidente di età di rivolgersi alla Camera un'altra esecuzione, che non può avere altro effetto se non quello di allungare ancora di qualche istante la durata in ufficio di questa presidenza e di far perdere dell'altro tempo alla Camera.

L'elezione del presidente provvisorio si fa con le forme seguite per la costituzione dell'ufficio definitivo. Dopo la proclamazione degli scrutini il presidente provvisorio s'installa, conservando i segretari d'età e dichiarando che l'ufficio provvi-

sorio è costituito. Questo ufficio provvisorio resta in funzione fino al momento in cui i poteri della metà più uno dei membri della Camera sono stati verificati. Allora soltanto esso può essere sostituito dall'ufficio definitivo.

Quando invece si tratta di una nuova sessione soltanto e quindi non ha luogo il rinnovamento dell'assemblea, l'ufficio provvisorio della Camera si compone del decano e di sei dei più giovani membri presenti. Esso è installato all'apertura della prima seduta della sessione ordinaria e può essere immediatamente sostituito dall'ufficio definitivo, perchè allora non si tratta più di verificare i titoli della maggioranza.

Anticamente il sistema era ancor più complicato, perchè i membri dell'ufficio d'età venivano preventivamente indicati in una seduta preparatoria, tenuta la vigilia del giorno fissato per la prima seduta della nuova Camera.

Ma veniva anche ammesso che i membri così indicati avrebbero dovuto l'indomani cedere il posto a quelli fra i loro colleghi, che, assenti dalla riunione preparatoria, reclamassero al principio della seduta legale il beneficio dell'età. Era stato anche deciso, all'epoca in cui l'apertura della Camera veniva fatta dal Capo dello Stato, che uno dei più giovani membri, assente alla seduta solenne d'apertura poteva farsi riconoscere e sedere alla prima seduta pubblica.

Oggi non vi è più riunione preparatoria, essa è stata soppressa come non del tutto costituzionale. Invece il segretario generale della presidenza fa la lista di tutti i membri che hanno già fatto parte delle Camere anteriori secondo gli atti di nascita deposti agli archivi della Camera e prega i membri nuovi a fargli conoscere la loro età.

La lista, così preparata, serve, il giorno della prima seduta pubblica, a far riconoscere il più anziano e il più giovane dei membri presenti. Per assicurare poi la relativa stabilità dell'ufficio, è stato adottato il principio che le funzioni provvisorie restano a chi le adempie. Quindi allorchè l'ufficio di età è stato riconosciuto dalla Camera e l'ufficio provvisorio si è costituito, un membro non può l'indomani reclamare, sia il posto di presidente anziano, sia quello di segretario.

Complicazioni di genere affine determinate in molta parte anche esse dalla medesima causa, troviamo nelle Cortes spagnuole. Abbiamo anche colà una seduta preparatoria presieduta (per i deputati) prima dal deputato iscritto per primo nella lista preparata dal segretario mano mano che furono presentati i certificati di elezione; presieduta

in seguito dal deputato più anziano. Abbiamo poi una presidenza provvisoria (*mesa interina*), che viene eletta il giorno seguente e che rimane in funzione fino alla costituzione definitiva dell'assemblea (art. 1 e seg. 5 e seg. *Regl. del Congreso de los diputados*). Questa costituzione avrà luogo quando saranno convalidati, per lo meno, i titoli di quel numero di deputati necessario per votare le leggi (art. 37). Durante il tempo in cui funziona l'ufficio provvisorio, la Camera non si deve occupare di altra cosa che degli atti e comunicazioni del Governo o dell'altro corpo legislativo (art. 16). Stando peraltro alla logica delle cose non si dovrebbe occupare di nulla.

Nel Reichstag tedesco, in caso di nuova legislatura non vi è ufficio provvisorio designato per elezione, ma l'ufficio d'età dirige i lavori dell'Assemblea fino al momento, in cui lo stato della verifica dei poteri permette di nominare l'ufficio definitivo. Anche nel Belgio è l'ufficio di età che presiede durante la verifica delle elezioni.

Comunque sia peraltro, con questo sistema, volendo procedere legalmente, vi sarà sempre un periodo di provvisorietà, più o meno lungo secondo è più o meno sviluppato lo spirito di regolamentarismo e il bisogno delle complicazioni legali, ma sempre troppo lungo per un'assemblea che ha compiti tanto gravi e complessi a cui accudire.

XI.

Venendo ora a parlare in ispecie dei vari metodi di verifica, troviamo che essi sono su per giù modellati su un medesimo stampo, regolati in base al principio di affidare la verifica a comitati speciali, lasciando sempre alle Camere il giudizio definitivo.

Così in Francia i processi verbali delle elezioni sono ripartiti fra gli uffici per ordine alfabetico dei dipartimenti e possibilmente in proporzione del numero totale delle elezioni e vengono esaminati da comitati di cinque membri almeno (di tre nel Senato) estratti a sorte in ciascun ufficio. Le persone incaricate di fare la relazione sono nominate dagli stessi uffici. La Camera, dopo aver ricevute le relazioni, si pronunzia sulla validità e il presidente annunzia il nome di coloro dichiarati debitamente eletti. Se l'ufficio ha dichiarato nulla un'elezione, la discussione su di essa non può farsi nello stesso giorno, in cui la relazione è stata presentata. Con incoerenza poi i deputati e i senatori, la cui elezione non è stata ancora convalidata, possono prender parte alle di-

scussioni e al voto. Il diritto del voto rimane sospeso nel solo caso in cui la questione della loro amministrazione è stata aggiornata da una deliberazione della Camera.

Nel Belgio, in caso di rinnovazione totale o per metà, la verifica dei poteri viene fatta da sei commissioni di sette membri scelti a sorte. Tutti i membri eletti prendono parte a questa verifica, all'eccezione di coloro, la cui elezione è stata aggiornata.

In ogni altro caso, la verifica è fatta da una commissione di sette membri anch'essi scelti a sorte. Ciascuna commissione nomina un relatore, la Camera si pronunzia sulla validità delle elezioni e il presidente proclama eletti coloro, i cui poteri sono stati dichiarati validi dalla Camera (art. 2, 3 e 4 del regol.). Nel Senato si seguita il medesimo sistema, con la differenza che l'assemblea viene divisa dal presidente in tre comitati e che alcun senatore può giudicare intorno alle elezioni della propria provincia.

In Spagna le elezioni vengono verificate da una Commissione detta *Comision de actos y de incompatibilidades*, composta di 15 membri e nominata dalla Camera non appena composto l'ufficio provvisorio. A questa commissione vengono rinvii tutti i processi verbali e i documenti delle elezioni (*Actas*). Essa distribuisce questi *actas* in tre categorie, comprendendo nella prima quelli contro cui non è stato sollevato reclamo o protesta; nella seconda, quelli che offrono lievi motivi a discussione; nella terza, quelli che offrono difficoltà più gravi. Sulle due prime si pronunzia la stessa commissione; la terza viene invece deferita alla Corte degli *Actas graves*, composta di 24 deputati.

In tutti i casi la Camera decide sempre in ultimo appello e il presidente proclama gli eletti (art. 17 e seg. del regol.).

Nel Portogallo troviamo daccapo la molteplicità delle commissioni per verificare i poteri. Esse sono tre, composta ciascuna di sette membri, delle quali la prima è permanente.

In Olanda, dopo una elezione generale, non appena sono presenti più di 50 membri alla Camera, si procede all'elezione di due o più comitati, composto ciascuno di tre membri, dei quali il primo eletto funziona da presidente. Questi comitati procedono alla verifica delle elezioni, la Camera decide sull'ammissione dei nuovi membri. Se in seno della Camera sorge a tal proposito una qualche disparità di opinione, occorre fissare un giorno per la discussione dell'opinione divergente o rinviare la questione agli uffici.

Nel Reichstag tedesco le verificazioni vengono

affidate alle sette sezioni (uffici), in cui si divide per estrazione a sorte l'assemblea.

Quando si tratta poi di elezioni contro cui sono sorti reclami o proteste, o la cui validità è dichiarata dubbia da una sezione e viene riguardata come tale da dieci dei suoi membri presenti, la verifica viene deferita a una commissione speciale, detta appunto *Wahlprüfungs Kommission*, eletta per ogni sessione per la durata della medesima. Il giudizio definitivo spetta sempre alla Camera. Fino a tanto poi che un'elezione non è dichiarata nulla il membro eletto ha seggio e voto nell'assemblea e può anche dare le spiegazioni che crede opportune in difesa della sua elezione, ma non può prender parte alla decisione intorno ad essa (art. 3 a 8 della *Geschäfts-Ordnung*).

In Austria la Camera viene divisa a sorte in nove sezioni, fra le quali si distribuiscono i processi verbali delle elezioni. Da ciascuna sezione viene quindi presentata al presidente una lista di quelle elezioni, contro le quali non sono state presentate entro il tempo prescritto, né petizioni né proteste, e intorno alla legalità delle quali, la maggioranza dei componenti della sezione, non ha alcun dubbio. Questi casi vengono immediatamente considerati dalla Camera, la quale, o ne conferma la legalità, o li deferisce all'esame di una commissione permanente, specialmente incaricata di esaminare le qualificazioni dei deputati eletti. La Camera si riserva di dare il suo giudizio definitivo dopo che questa commissione ha presentato il suo rapporto. A questa medesima commissione vengono deferite tutte quelle elezioni, rispetto alle quali non è stato concesso certificato di nomina o la cui validità ha dato luogo a dubbi nella rispettiva sezione.

Un sistema in parte simile viene seguito dalla Camera ungherese. Anche questa viene a tal uopo divisa per estrazione a sorte in nove sezioni di egual numero. Ma ogni sezione esamina i poteri dei membri della sezione precedente, insieme con le petizioni presentate contro di esse. E così la seconda sezione esamina le elezioni dei membri della prima; la terza, le elezioni dei membri della seconda; e così di seguito fino alla nona, le cui elezioni vengono esaminate dalla prima.

Il compito di queste sezioni è propriamente quello di esaminare se il procedimento elettorale, a quel che risulta dai processi verbali delle elezioni, è stato regolare e regolarmente condotto. Le petizioni contro le elezioni vengono rinviare a una commissione permanente. Le sezioni, dopo esame, dividono i poteri in tre categorie: quelli

che sono in forma legale e contro cui non è stata presentata alcuna petizione, quelli che sono in forma legale, ma contro cui è stata presentata petizione; quelli finalmente, contro cui possono elevarsi obiezioni, sia per il contenuto che per la forma. Ogni sezione quindi procede a scegliere per estrazione, fra coloro le cui elezioni son ritenute legali, un membro addizionale per la commissione permanente delle elezioni e presenta il suo rapporto alla Camera sui poteri esaminati. Letti alla Camera tali rapporti, il presidente proclama eletti coloro, contro la cui elezione non sono state sollevate eccezioni o dubbi. Egli parimente annunzia che tutti coloro, i cui certificati di elezione rispondono ai requisiti della legge, ma contro i quali sono state presentate una o più proteste, possono godere di tutti i loro diritti e privilegi fino a tanto che non viene ordinato diversamente; e che i certificati di elezione la cui validità è dubbia, saranno presi in considerazione dopo la costituzione definitiva dell'assemblea. Questo è appunto il compito della commissione permanente.

E' inutile insistere in questo esame comparato, esso è poco fecondo, poichè l'istituto non riflette le condizioni dei vari ambienti e la coscienza giuridico-politica dei vari popoli; ma è piuttosto dettato da quello spirito d'imitazione che tutto livella e parifica, da quello comune corrente che traversa tutti i paesi europei e impedisce a ciascuno di ripiegarsi su di sé stesso, di esaminare un po' da vicino il suo essere e i suoi bisogni. Il fenomeno si osserva, non solo di fronte a questo, ma di fronte a una quantità di altri istituti giuridici. Esso non solo impedisce o turba in vario senso il processo di adattamento dei vari istituti alle condizioni dei vari paesi, ma impedisce per fino di comprendere l'assurdità di certi principii e l'utilità di certe riforme. Fanno tutti così, perchè non fare così anche noi? E se tutti fanno così, significa che è ragionevole di fare a quel modo. Ecco il pericoloso ammaestramento che potrebbe ora provenire da certi studii comparati fatti senza criterio.

Ritornando al nostro tema, possiamo ora meglio convincerci a quali complicazioni si va incontro allorchè non si accettano i principii semplici e logici, che abbiamo indicato nei primi paragrafi di questo studio. E queste complicazioni noccono alla rappresentanza in due modi e sotto due diversi aspetti, sia perchè ritardano indefinitamente qualche volta per un periodo di tempo assai lungo, il momento, in cui tutte le parti dello Stato potranno avere la loro legittima rappresentanza,

Roma

Rivista politica
parlamentare



SOMMARIO

- I. **La cessione di Cassala e la politica italiana in Africa.** — UN MONTECITORIO.
- II. **La Verificazione dei Poteri.** — *Studio di diritto parlamentare.* — V. MICHELE LESSONA, dell'Università di Perugia. (Cont. e fin.)
- III. **Attraverso le Riviste.** — Le imposte nel diritto internazionale (*vue de droit international et de législation comparée*). — Il miglioramento delle lavoratrici (*Sociale Praxis*). — L'alleanza russa e gli interessi economici francesi. Le lamentazioni di Marsiglia (*Réforme économique*). — L'educazione inglese (*Windsor Review*). — Il pane di lusso (*gazin pittoresque*).
- IV. **Documenti per la storia del sorgimento italiano.** — Una lettera inedita di Michele Lessona.
- V. **La Settimana Politica e Parlamentare.** — CRONACA INTERNA: quasi-ministero coloniale. — Si deve rinvare la triplice? — Ancora l'articolo generale Primerano. — Il lavoro clericali. — Il governo del Vaticano.

SI PUBBLICA OGNI DOMENICA

DOMENICA 24 OTTOBRE 1897

ANNO I. — FASCICOLO XXV.



La verificaione dei poteri

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

(Contin. e fine, V. fasc. XXIV, XXV, XXVI e XXVII)

XII.

Anche nel nostro paese l'istituto della verificaione dei poteri porta l'impronta comunemente assunta nei paesi del Continente e si fonda sui criterii che quivi hanno in genere prevalso. L'articolo 60 del nostro Statuto statuisce che « ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri »; per cui la verificaione si considera come un privilegio esclusivo del Parlamento, e quindi si considera come una delle istituzioni fondamentali dello stato l'attribuzione di questo compito alle Camere stesse. Anche all'epoca in cui il nostro Statuto veniva compilato persisteva quell'ordine d'idee e di principii, che facevano riguardare con gelosa cura questo compito della verificaione, come una delle principali cause onde sarebbe dipesa l'indipendenza delle Camere. Per cui un'innovazione in questo campo sarebbe potuta sembrare più strana che ragionevole, e certo, non poteva venire in mente ad alcuno. In questa parte, del pari che in tante altre non restava che copiare letteralmente ciò che disponevano gli Statuti o i regolamenti parlamentari degli altri paesi, specialmente di quelli che con i loro avvenimenti politici più influenzavano i compilatori della nostra Carta costituzionale.

Questo privilegio così sanzionato nello Statuto assunse ben tosto una grande importanza nelle nostre assemblee parlamentari e fu considerato, non solo come un mezzo per assicurare la legittimità di queste, ma anche come un mezzo per accrescere il proprio potere a danno degli altri o per difendersi in qualche modo contro alcune forme d'ingerenze, che certi difetti della costituzione politica rendono possibili.

A cominciare dal Senato, vediamo tosto questo speciale carattere assunto dalla verificaione dei titoli. Stando alla logica dei principii giuridici, che regolano o dovrebbero regolare la composizione di quest'organo, la verificaione in esso non dovrebbe consistere in altra cosa che nell'accertamento che le nomine siano state fatte per mezzo

di decreto reale e secondo le disposizioni dello articolo 33 dello Statuto. La verificaione non può aggiungere o togliere nulla al decreto reale di nomina, poiché la sua validità non dipende dalla sentenza dell'autorità verificante, ma dalla sua corrispondenza con quell'articolo 33 della Legge fondamentale. Inoltre, la validità della nomina si dovrebbe supporre, tutte le volte che non è contestata (e il diritto di contestarla dovrebbero averlo, non solo i membri del Senato, ma tutti i cittadini), poiché le categorie e le condizioni indicate nell'articolo citato dello Statuto sono in genere così precise e così facili a poter essere constatate, che il controllo vigilante del pubblico e specialmente del Senato si può agevolmente esercitare. Il Senato parte invece dal principio che informa l'istituto in tutti i paesi del Continente, secondo cui i titoli sono dubbi fino a tanto che non ha avuto luogo una formale constatazione e inoltre, considera questa constatazione come qual che cosa di più che un semplice accertamento, tanto che si può credere autorizzato o può credere autorizzata la Commissione da esso scelta, a differire indefinitamente la verificaione o a dichiarare non valida la nomina, anche quando è fatta legalmente.

Bisogna notare peraltro che questa esagerata interpretazione del proprio privilegio è stata anche suggerita al Senato dal bisogno di difendersi contro gli effetti dannosi alla sua autorità ed al suo carattere, provenienti dalla degenerazione del sistema di nomina. La nomina regia è divenuta nel fatto nomina ministeriale e parlamentare e i senatori vengono nominati dai ministri per ragioni parlamentari ed elettorali, cioè tenendo innanzi tutto conto delle raccomandazioni dei deputati e del vantaggio che può unire al partito da quelle nomine. Esse sono per lo più fatte alla vigilia di elezioni politiche, per rendere certi collegi vacanti a disposizione del governo; o dopo che le elezioni hanno avuto luogo, per compensare grandi elettori o persone influenti dei loro meriti elettorali. Da ciò il pericolo di riempire il

Senato di persone indegne o che fanno diminuire anzi che accrescere il prestigio di quel corpo, non apportando ad esso alcun contributo di capacità, d'intelligenza, d'influenza, di rappresentanza. E il pericolo non era soltanto immaginario o lontano, poichè gli avvenimenti dimostravano che era un pericolo reale e vicino; e si fondava, non su fatti temuti, ma su fatti già in parte verificati. Il Senato ha cercato di difendersi e non avendo altri mezzi efficaci a sua disposizione tranne che quello di esagerare la portata giuridica del suo compito verificante, è ricorso a questo. Il diritto veniva certamente offeso, poichè in tal modo si falsava il principio di composizione di quel corpo, trasformandolo in parte in corpo cooptativo; ma la dignità del corpo univa meglio salvaguardata e la morale pubblica trovava un mezzo di difesa non indifferente.

Con questo spirito e con questi criterii noi possiamo meglio intendere le disposizioni attualmente in vigore nel Regolamento del Senato per la verifica dei titoli dei nuovi senatori. Per la disposizione dell'art. 92 di detto regolamento, i decreti reali di nomina dei nuovi senatori sono trasmessi dal presidente alla Commissione permanente, detta appunto della verifica dei titoli, composta di nove membri e nominata dal Senato al principio di ogni sessione (art. 23). Questa commissione esamina e riferisce al Senato per mezzo di un relatore. Se la relazione è favorevole alla validità della nomina, viene stampata, distribuita e messa all'ordine del giorno, per essere letta in seduta pubblica; se la relazione è invece contraria, viene letta e discussa in comitato segreto. Al Senato spetta sempre il diritto di accettare o respingere, per alzata e seduta nel primo caso, per isquittinio segreto nel secondo.

Quello peraltro che è importante è la disposizione dell'articolo 95, secondo la quale il senatore eletto (o meglio, nominato) non è descritto nell'elenco dei senatori e non gode alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie finché non ha prestato il giuramento voluto dall'art. 49 dello Statuto. Ma il giuramento non può essere prestato se non quando ne sia stata convalidata la nomina. In altri termini, finché la convalidazione non ha avuto luogo il senatore non è tale e il decreto reale non può avere alcun effetto. Evidentemente il Senato ha dato una interpretazione assai ristretta all'art. 49 dello Statuto e assai estensiva all'art. 60 e ciò per mezzo di un semplice regolamento. Costituzionalmente e legalmente esso non aveva facoltà di far questo, ma ciò non toglie che queste interpretazioni

siano ora legali e valide. Esse sono diventate tali per consuetudine e per il tacito consenso dei poteri cui spetta il diritto d'interpretazione autentica. Nel diritto parlamentare non è questo il primo esempio di norme giuridiche sorte in questo modo.

XIII.

E veniamo alla Camera. Quivi era da principio prevalso il sistema francese di far verificare le elezioni per mezzo degli uffici e con l'attiva cooperazione di tutta la Camera. Infatti i regolamenti del 1848 e del 1863 prescrivevano che i verbali delle elezioni fossero distribuiti negli uffici della Camera, ognuno dei quali nominava un relatore. Ma questo sistema riusciva grandemente contrario alla celerità e all'uniformità della giurisprudenza e offriva troppo incentivo alle passioni politiche e quindi alle parzialità, alle ingiustizie, agli arbitri da esse derivanti. Si sentì perciò il bisogno di qualcos'altro, e i compilatori del regolamento del 1868 vennero nell'idea, suggerita dall'Inghilterra, di una Giunta permanente, la quale dovesse esser nominata dal presidente al principio di ogni sessione. Composta prima di 12 membri, fu in seguito, per deliberazioni successive accresciuta di altri otto. Ma circa il modo di comporre questa commissione non si fu sempre d'accordo, poichè dopo le elezioni del 1874, fatte con molto accanimento da entrambi i partiti, non tardarono a manifestarsi dei conflitti in seno della Commissione verificante. La minoranza di essa si ritirò, ma la maggioranza, restando sempre in numero legale, continuò a sedere e ad accudire al suo compito. Per impedire che tali inconvenienti si rinnovassero, la Commissione che compilò il regolamento del 1875, proponeva di affidare pur sempre al presidente la nomina della Giunta per le elezioni, ma essa doveva essere composta di 22 membri, scelti in egual numero nei due lati della Camera su quarantaquattro candidati proposti dall'ufficio di presidenza, seguendo le stesse proporzioni.

Ciò che vi era di veramente nuovo nella proposta, era la eguale rappresentanza nella commissione dei due partiti. La proposizione dei 44 candidati e la scelta del presidente costituiva una duplicazione inutile. Altra novità si scorgeva nel modo di funzionamento. La Giunta avrebbe dovuto dividersi in due sezioni e avrebbe giudicato i ricorsi a sezioni riunite. Ma il progetto, riproposto dalla Commissione dell'anno successivo, fu rigettato, specialmente per la grave obiezione cui andava incontro: i partiti nella Camera sono sempre due? E in una Camera come la nostra è

sempre possibile di sapere con precisione a quale partito appartengono i deputati?

Un'altra proposta fu quella del 1877, secondo la quale ogni Ufficio nominerebbe tre commissari e la Giunta delle elezioni risulterebbe così di 27 commissari, rinnovabili con gli uffici. Con ciò non si toglievano i precedenti difetti e si aggiungeva quello della instabilità e quindi della incoerenza del lavoro e della giurisprudenza. Sicché il progetto non fu accettato e rimase la nomina presidenziale secondo il sistema del 1868.

Maggiori disparità di opinioni si manifestarono per ciò che si riferisce alle funzioni e attribuzioni della Giunta. La Giunta doveva essere un tribunale vero e proprio o una commissione incaricata semplicemente d'istruire? E nel caso dovesse essere un tribunale vero e proprio, i suoi giudizi avrebbero dovuto essere definitivi, o soltanto di prima istanza?

Il sistema che trionfò nel 1868, e che si è andato poi in seguito sviluppando, è un sistema intermedio. La Commissione ha estese facoltà istruttorie, compresa la facoltà d'investigazione sopra luogo e quella di citare testimoni e di accordar loro indennità, ma essa costituisce anche una specie di tribunale elettorale di prima istanza che dà il suo parere sulle elezioni, accettando o rifiutando le proteste secondo le crede o no attendibili o fondate.

Il giudizio definitivo spetta pur sempre alla Camera. Bisogna peraltro notare che un'elezione non può venire annullata per vizio nelle operazioni elettorali se non è presentata una protesta alla Camera e se su di questa non è stato pronunciato un giudizio favorevole (art. 20 Regol.) E questo può costituire un addentellato, un avviamento verso l'attuazione del principio che vorrebbe considerare come di dubbia validità solo quelle elezioni contro cui furono avanzate petizioni o proteste.

Nelle discussioni poi intorno alle elezioni contestate di regola il Ministero si tiene estraneo; ma esso interviene quando siano in gioco argomenti gravi ed impersonali. Così il Ministero prese parte attivissima alle verificazioni delle elezioni del 1857 e combatté anche l'elezione del Mazzini nel 22 marzo 1866. E in epoca più recente il Depretis prese parte alla discussione di un'elezione (tornata 8 dicembre 1880) pur confermando la consuetudine dell'astensione.

Se ben si pensa peraltro questa consuetudine poggia più sopra un principio di convenienza parlamentare anzi che sopra un principio di diritto parlamentare. Stando infatti al puro diritto

questa consuetudine può apparire non che giustificata, addirittura irragionevole. Il Ministero non potrebbe disinteressarsi alla verifica delle elezioni, e ciò non solo perché la maggior parte dei suoi membri appartengono alla Camera e come tali devono prendere parte a tutte le sue funzioni (questa è una ragione secondaria), ma soprattutto perché la verifica assume alle volte un eminente carattere politico, e il Ministero non si può disinteressare dei fatti politici, avendo esso la suprema direzione e la suprema responsabilità della politica dello Stato. E' questa una conseguenza inevitabile dell'aver attribuito alla Camera stessa una funzione così delicata.

Il Ministero certo non deve influire a fare acquistare alla verifica un carattere politico, ma una volta che essa lo ha acquistato, il suo intervento giuridicamente non può più combattersi. Solo la convenienza parlamentare può consigliare in certi casi l'astensione.

XIV.

Ma tornando alla Giunta, quali sono i criteri con cui il presidente della Camera dovrebbe comporla, e quali sono i limiti della competenza di essa?

La verifica dei poteri, non occorre ancora ripeterlo, è una funzione giuridica, non politica, quindi non può essere messa in balia della sola maggioranza, che farebbe naturalmente servire questa delicata funzione al fine di consolidare e di accrescere le forze del proprio partito. La maggioranza dovrebbe essere temperata e infrenata con gli elementi della minoranza e perciò i criteri più logici e più rispondenti ai principii di giustizia, con i quali il Presidente deve procedere alla composizione della Giunta, sono quelli di scegliere i componenti di essa in giusta proporzione fra gli elementi della maggioranza e quelli della minoranza, in modo che i primi non vi abbiano una prevalenza troppo accentuata e questi non vi abbiano una rappresentanza eccessiva. Ma in una Camera come la nostra, in cui non vi sono due partiti ben distinti, e vi sono invece una quantità di gruppi, il miglior sistema è quello di comporre la Giunta con i capi di ciascun gruppo, di modo che ogni gruppo abbia nella Giunta la sua rappresentanza e il naturale difensore dei propri interessi. A questo sistema i presidenti si sono attenuti qualche volta, ma non sono mancate contro di esso le acerbe critiche del partito di maggioranza, il quale vedeva in tal modo sfuggirgli nella Giunta quell'assoluta

prevalenza, che gli avrebbe potuto servire a manipolare a proprio vantaggio la verifica delle elezioni. E sono state speciose le critiche messe innanzi ultimamente quando il Presidente Villa si attenne a questo metodo di composizione. Si disse allora che la Giunta è un corpo giudiziario e non può essere composta con criterii politici; e non si pensò che appunto perché è un corpo giudiziario non può essere messa a servizio della maggioranza. Il comporla con criterii politici è una necessità quando un compito di questo genere viene affidato ad un corpo politico, la differenza quindi fra i diversi sistemi di composizione, non consiste nel seguire un criterio politico o un criterio non giuridico, ma nello scegliere fra i criterii politici quelli che relativamente possono meglio armonizzare con i criterii di giustizia.

La competenza della Giunta è duplice, essa comprende le questioni di eleggibilità e quelle che si riferiscono alla regolarità delle operazioni elettorali. Circa le prime essa è sola competente, questo è il principio da noi invalso; per cui non si ammette che gli uffici elettorali possano pronunciarsi in materia di eleggibilità; qualche esempio verificatosi in senso contrario è stato considerato come una irregolarità. Circa le seconde la sua competenza non è esclusiva, poichè anche gli uffici elettorali possono pronunciarsi in tali questioni, almeno in via provvisoria; ma la sua competenza è di ordine più elevato e sotto un certo aspetto, anche definitiva. Quando si parla di operazioni elettorali in questo caso s'intende soltanto di quelle operazioni che direttamente si riferiscono alla votazione e che vanno dal momento in cui si compongono i seggi, al momento, in cui avviene la proclamazione in seno all'adunanza dei presidenti delle singole sezioni del collegio. Questo è il campo su cui si deve estendere la competenza dell'autorità verificante, poichè il suo compito è quello di verificare l'elezione propriamente detta, cioè l'atto con cui gli elettori manifestano la loro volontà, e quindi accertarsi se questa espressione della loro volontà è vera, è sincera e indipendente, e non l'effetto di frodi, pressioni, violenze, inganni e via di seguito.

Da ciò segue che la Giunta per la verifica non può ingerirsi in quelle operazioni che si riferiscono alla composizione delle liste, però che rispetto ad esse altre sono le autorità incaricate d'invigilare, di verificare e anche di giudicare in caso di contestazione e di violazione della legge.

XV.

La parte più strana poi circa l'organizzazione di questo istituto, presso di noi è quella che si riferisce all'interpretazione del quarto dei principii summentovati. Abbiamo noi accettato il principio che le elezioni devono considerarsi come valide se non sorgono contestazioni entro un determinato periodo di tempo? A guardare i nostri usi parlamentari da un certo punto di vista parrebbe di sì; ma a guardarli da un punto di vista diverso, parrebbe di no, anzi si può dire certamente di no.

Infatti al principio di ogni legislatura si fa prestare il giuramento, nella stessa seduta inaugurale, a tutti i deputati proclamati eletti dai rispettivi uffici elettorali. Questo giuramento è una cosa inutile, una cosa addirittura ridicola quando si parte dalla presunzione che tutte le elezioni devono considerarsi come di dubbia validità fino alla verifica. Perché altrimenti si fanno giurare coloro la cui posizione giuridica non è ancora definitivamente stabilita. Anche in Inghilterra il giuramento è uno dei primi atti dei rappresentanti, esso ha luogo immediatamente dopo l'elezione del presidente, ma colà è appunto seguito il principio cui accenniamo, la posizione dei membri è già definita col certificato dell'ufficio elettorale.

Ma un atto il quale farebbe senz'altro credere che si sia voluto accettare anche da noi questo principio, è la nomina del presidente e delle altre autorità fatta ancor prima che la Giunta delle elezioni si sia costituita ed abbia cominciato a funzionare. In tutti i paesi del continente, in cui vige il sistema di considerare come dubbii i titoli dei rappresentanti fino a verifica, vi sono, come abbiamo visto, presidenze provvisorie, le quali rimangono in ufficio fino a tanto che la verifica della maggioranza delle elezioni ha avuto luogo. Ciò è pienamente logico; data quella premessa, non ne può venire che questa conseguenza. Da noi invece la presidenza provvisoria non rimane in ufficio se non fino a tanto che si costituisce la presidenza definitiva; e come in Inghilterra, la costituzione di questa presidenza forma il primo compito della nuova Camera.

Guardando dunque le cose da un punto di vista, pare proprio si sia voluto adottare il sistema inglese, la pratica parlamentare sembra si sia svolta come se si fossero da noi accettati i principii informativi di quel sistema. Ma se procediamo più oltre e guardiamo le cose da un altro aspetto, troviamo che si è invece voluto accettare il si-

stema dei paesi del Continente. Tutte le elezioni devono essere infatti sottoposte a verificaione e non possono riguardarsi come legittime se non che dopo che la verificaione ha avuto luogo. È vero che troviamo fatto un diverso trattamento alle elezioni contestate e a quelle non contestate, però che su quelle la Camera deve deliberare e e di questo prende atto soltanto; ma il principio rimane sempre quello, o contestate o non contestate le elezioni devono essere sempre sottoposte all'autorità verificante. E inoltre la Camera non è obbligata a prendere atto delle elezioni dichiarate non contestate dalla Giunta e ogni deputato può proporre che debba considerarsi come contestata un'elezione che la Giunta non abbia ritenuta tale.

Apparisce allora in tutta la sua incoerenza questo insieme di consuetudini onde risulta da noi il funzionamento di un tale istituto, poichè da una parte esso sembra ispirato al sistema inglese e dall'altra è ispirato al sistema continentale, e prende dall'uno e dall'altro delle norme, che devono certamente riuscire fra di loro inconciliabili.

XVI.

Questi i criterii fondamentali che da noi informano l'istituto della verificaione dei poteri. Quali sono ora le riforme che si presentano in esso necessarie?

Dopo tutto ciò che abbiamo osservato, è facile dirlo in poche parole.

Le riforme che secondo noi si presentano innanzi tutto necessarie, sono due:

La prima consiste nel mettere in armonia le parti incoerenti e che si contraddicono perchè ispirate a criterii opposti. O si ammette il principio del continente e bisogna allora segnirlo in tutte le sue conseguenze: presidenza provvisoria fino a verificaione compiuta, giuramento posteriore alla verificaione e via di seguito. O si ammette il principio inglese, e allora la Giunta e la Camera non devono avere facoltà di occuparsi delle elezioni contro le quali, entro un dato periodo di tempo, non sono state presentate proteste. Si capisce che noi propendiamo per la completa accettazione di questo, come quello che è più logico e più scientifico e in pari tempo meglio permette la spedita costituzione dell'assemblea. Ma

per adattare interamente questo principio occorre un piccolo ritocco alla nostra legge elettorale: occorre cioè che gli uffici elettorali (le sezioni), siano presieduti esclusivamente da magistrati, i quali non solo sono meglio in grado di conoscere le leggi, ma sono più estranei alle lotte di partito e si lasciano meno dominare dalle passioni politiche.

Una seconda riforma consisterebbe nel conferire definitivamente alla magistratura il compito di giudicare le elezioni contestate e i titoli dei membri delle Camere. Contro questa riforma possono sollevarsi e sono state sollevate due precipue obiezioni. Per fare ciò bisognerebbe in primo luogo abrogare un articolo dello Statuto, e in secondo luogo bisognerebbe avere una magistratura più indipendente di fronte al Governo di quello che non sia la nostra magistratura.

Alla prima obiezione si può rispondere che anche gli articoli dello Statuto devono modificarsi quando non rispondono alle esigenze della scienza e alla necessità della pratica. Del resto non occorrerebbe forse neppure abrogare quell'articolo, quando si lasciasse alle Camere la facoltà formale di prendere atto e di approvare, alla maniera inglese, l'operato dei magistrati.

Quanto alla seconda obiezione si può rispondere, come già si è risposto prima, che essa è una di quelle che provano troppo. La magistratura non è indipendente? La si renda possibilmente tale, coprendola con una serie di garanzie contro gli arbitri e le pressioni dell'esecutivo. Però che se essa è in balia di questo, non solo adempirà male il compito di verificare le elezioni, ma adempirà male anche tutti gli altri suoi compiti.

Ad ogni modo, anche attualmente si troveranno forse nelle alte corti giudici abbastanza indipendenti, da esercitare questa funzione almeno con maggiore imparzialità, obbiettività e criterio giuridico di quello con cui viene ora esercitata dalle Giunte delle Camere o dalle Camere stessa; e questo sarebbe già un tanto di guadagnato per la causa della logica, della giustizia e del senso comune.

V. MICELI

dell'Università di Perugia