

## Memorie originali

---

### La giurisdizione elettorale (\*)

---

Quell'antico canone costituzionale, che investe le medesime assemblee politiche del potere verificatore di loro elezioni, proclamato prima dalla vecchia Inghilterra, poi solennemente bandito nel continente; quel canone, frutto della vittoria della democrazia sulla regalità, quasi rinnegato ormai dalla madre patria, piega già nei paesi importatori sotto l'influsso malefico della pratica parlamentare.

Pareva già al Parlamento britannico, rivendicante a sé quel potere, che sottrarlo alla Corona e alla sua Corte equivallesse ad assicurarne il retto esercizio nell'assicurata guarentigia della propria autonomia, contro cui aveva agito la competenza regia; mentre allora non potevasi concepire che contro l'autonomia dei collegi avrebbe agito l'incipiente competenza parlamentare. Pareva agl'ideologi costruttori degli statuti continentali che giudicare sulla validità dei poteri fosse spiccata caratteristica di sovranità e però spettasse quasi per diritto naturale allo stesso corpo sovrano; onde l'istituto s'ampliò al di qua della Manica e da semplice giudizio sulle elezioni contestate, qual'era presso il popolo inglese, divenne presso di noi verifica generale delle elezioni.

L'istituto, mercè cui l'incipiente rappresentanza popolare s'affrancava sin dalla nascita da qualunque contatto esterno, temuto nocivo alla sua vitalità, dovè apparire luminoso alle menti di quanti anelavano al nuovo ordine di cose. Il popolo, chiamato giudice ed interprete dei propri atti, non può far male a sé stesso: ecco l'aforisma allora dominante scaturente da una concezione antitetica dei due termini popolo e governo, che non lasciava distinguere nel primo elemento.

Ma quel che in Inghilterra l'esigenza pratica di contrapporre Parlamento alla Corona e in continente la preoccupazione teorica d'immunizzare la rappresentanza eclissò, quel che la inesperienza del nuovo regime ancora in-

---

(\*) LUZZATTI, *Il giud. sulle elez. pol. contest. in Ingh. e in Italia* in *N. Ant.*, 1877, vol. VI, p. 353. — GRIPPO, *La verif. dei poteri nella Cam. dei Dep. e le elez. contest.*, in *Filangieri*, VI, I, 1881, p. 163-214. — MOSCA, *Dei rapporti fra il Parlamento ed il potere giudiziario*, Palermo 1885, p. 22. — MICELI, *La verifica dei poteri*, Roma 1897. — PALMA, *Corso di dir. costit.*, II, p. 433. — MARASIO A., *Del governo parlam. ital.*, Torino 1904, p. 105-113.

distinto celava, gli uomini e gli anni s'incaricarono di mettere in evidenza spiccata, quando, consolidata la rappresentanza, il popolo, superata la lotta contro il potere regio, si trovò sovrano in Parlamento, ove per forza di cose andò scisso in due, in più parti politiche. Si vide allora, sin dal primo delinearsi d'una maggioranza e d'una minoranza parlamentari per la conquista del Gabinetto quale pernicioso potere fosse posto a disposizione della maggioranza, quanto provocante la tentazione d'abusarne. Si lamentò, si deplorò, si stigmatizzò la flessibilità, la parzialità, la nequizia delle decisioni in materia elettorale che, bandito ogni criterio giuridico e morale, convalidarono elezioni corrotte, annullarono elezioni corrette.

Tuttavia troppo caro tornava ancora il principio dell'autonomia parlamentare, perchè quel privilegio fosse subito abbandonato d'un tratto alle prime brutte prove dimostrate. Si adottarono invece rimaneggiamenti del sistema e sorsero quindi comitati, le Giunte elettorali, emanazione delle stesse Camere, organi verificatori dei poteri dell'assemblea, che riservossi spesso l'ultima parola colla revisione finale del loro operato. Anche l'Italia seguì presto l'esempio dell'Inghilterra e nel 1868 istituì in seno alla Camera la Giunta delle elezioni, nominata dal Presidente col mandato d'accertare la validità dei titoli per riferirne all'assemblea.

Presupposto e fondamento dell'istituto è la maggiore equanimità, di cui si presume dotato un corpo più ristretto, che più serenamente d'una numerosa e rumorosa assemblea può vagliare i fatti, ispezionarli anche localmente, se occorre, per determinarsi infine secondo giustizia.

Ma il presupposto cade, quando si pensa che la qualità non il numero dei giudici vizia il giudizio, che in quel corpo derivato si trasmettono le passioni del corpo originario e vi dominano, ispirandone e regolandone parimenti tutta l'istruttoria e la decisione finale. E così ammonisce anche l'esperienza fattane. Poco importa che la nomina dei commissari avvenga per elezione semplice o proporzionale dell'assemblea, o per scelta del Presidente, che per convenienza consuetudinaria deve introdurre nella Giunta un'equa rappresentanza delle minoranze parlamentari, quando della decisione resta arbitra la sola maggioranza. E se la minoranza v'influisse in qualche modo, quale vantaggio ne verrebbe alla giustizia? Sarebbe forse la minoranza disposta a secondare le esigenze della giustizia anzichè a fare gl'interessi propri?

Se, come propose il Bonghi, tutte le parti dell'assemblea fossero parimenti non proporzionalmente rappresentate nella Giunta (data la possibilità di tutte rappresentarle) in qual modo risolvere il dissidio, che subito sorgerebbe tra due correnti politiche?

Appellandosene alla Camera, ove sparisce la loro parità rappresentativa? La rappresentanza delle minoranze, istituto proprio dei corpi politici, aperti a tutte le lotte di parte, è una stonatura in un collegio di cui si domanda l'annullamento non il temperamento dello spirito partigiano, scope, non elimina la debolezza intrinseca del sistema, da cui dimostra incancellabile il marchio politico.

Se poi si dovesse, secondo la proposta del Grippo, costituire la Giunta quale un giurì, permettendo la ricusa di commissari all'eletto e ai reclamanti contro l'elezione, per ottenere un collegio di comune fiducia delle parti contendenti, quali commissari resterebbero non ricusati? La parte ministeriale ricuserebbe quelli della parte d'opposizione, e un collegio fiduciario non potrebbe mai formarsi, per essere tutti quanti i commissari, tra i quali s'impone la scelta, intinti della medesima pece.

A ciò aggiungi che quando la decisione della Giunta non esaurisce la verifica, che va integrata da un voto dell'assemblea, ecco distrutto il preteso beneficio d'un comitato verificatore più o meno bene architettato. La sua esistenza potrà appena essere apprezzata dal punto di vista procedurale in confronto al metodo degli uffici per la maggiore celerità e l'uniformità di giurisprudenza, ma sarà inutile per la causa della giustizia, calpestable in ambo i casi dalla Camera, decidente sovrana sull'elezione sia per conoscenza diretta, sia dietro relazione della Giunta, potendola sconfessare quando vuole.

Non perciò giova lasciare come statui il *Greville Act* in Inghilterra sola arbitra della materia la Giunta, che gl'influssi dell'assemblea madre assai sente e più li sentirebbe, quando ne fossero rese irrevocabili le decisioni.

La lotta politica, anzichè sulla votazione di convalida, s'impegnerebbe sull'elezione della Giunta, cui d'altra parte non s'addirebbe più la nomina presidenziale, assurgendo allora la sua nomina ad atto importantissimo non più remissibile al prudente arbitrio d'un uomo.

Inoltre mal si capisce tanta potestà conferita ad un Comitato parlamentare. O la convalida dei poteri è concepita quale funzione dell'assemblea e allora non è regolare che sia integralmente delegata alla Giunta senza ulteriore ingerenza di quella, mentr'è nell'indole delle Commissioni parlamentari essere semplici uffici preparatori dei lavori delle Camere.

O la convalida dei poteri non si ritiene funzione dell'assemblea, e allora come non l'esercita questa, non deve nemmeno esercitarla nè *jure cesso* nè *jure proprio* una sua Commissione, cui viene a mancare la base della competenza. Perchè deve proprio giudicare delle elezioni una creatura dell'assemblea, se questa è incompetente in materia? Non potrebbe essere piuttosto altro corpo dello Stato?

Tali e tanti difficoltà d'ottenere un equo giudizio sulle contestazioni elettorali, finchè giudice diretto o indiretto resta l'assemblea, persuase l'Inghilterra a rinnegare il suo vecchio principio costituzionale, avvisatone il fallimento in tutte le incarnazioni e dalla terra classica del regime parlamentare partì il monito di cambiar rotta alle nazioni civili. Quella Camera dei Comuni che nel 1604 aveva strappato gloriosamente alla Corona il diritto di giudicare sulle elezioni, come *Court of record*, nel 1868, dando esempio di rara abnegazione propria degli esseri forti, magnanimamente abdicava ad un potere secolare, investendone l'autorità giudiziaria, si spogliava così d'un privilegio, il cui esercizio dissennato comprometteva troppo la sua dignità innanzi al paese.

★  
★

Il provvedimento preso dai Comuni d'Inghilterra, di cui offrono riscontri le costituzioni del Canada, del Giappone, della Svezia, non è un semplice lo-devole espediente d'instaurare la giustizia nella politica, ma corrisponde a principî teorici, ai quali per altro concede inadeguata soddisfazione, per l'interveniente ratifica parlamentare riservatasi.

Il privilegio del Parlamento nella subbietta materia urta contro la logica comune e contro la teoria giuridica della divisione dei poteri; e mai infrazione teorica condusse a più deplorabili risultati pratici.

Come mai può un collegio giudicare della legittimità di sua formazione, mentre, se non è già legittimamente costituito, non può deliberare validamente sopra nessun oggetto e quindi nemmeno sulla propria costituzione? L'assurdo scaturisce dal fatto che ci vuole già stabilita la certezza della sua legittima costituzione, perchè un corpo deliberante diventi competente a procedere all'accertamento dei titoli di quanti pretendono costituirlo. Bisogna insomma che sia anteriormente conosciuto quanto posteriormente si cerca, perchè l'indagine posteriore non risulti viziata da incompetenza. E allora, se la soluzione del problema dev'essere nota per poterlo risolvere, a che posare il problema?

A tale incongruenza non ripara la costituzione provvisoria dell'assemblea, presieduta da un seggio provvisorio; durante il qual periodo si compie la verifica dei poteri, di maniera che quando la costituzione definitiva sovrappiunge e comincia la vita effettiva dell'assemblea, l'accertamento dei titoli è un fatto compiuto, incontestabile. Infatti resta sempre ad obbiettare come mai può un'assemblea costituirsi, sia pure provvisoriamente, senza che siano prima convalidati i titoli di quanti deliberano la costituzione provvisoria; titoli, che invece l'assemblea passa ad esaminare in seguito.

L'assurdo, ch'esiste anche quando primo atto dell'assemblea è la verifica dei poteri, s'elimina solo col ricorrere ad un principio generale, scaturente dalle osservate contraddizioni e così formulabile: — ogni collegio deliberante è incompetente a giudicare della legittimità dei titoli dei suoi membri, perchè, prima che i titoli non sono legittimati, esso non esiste, e però tale giudizio va devoluto ad un corpo estraneo (1).

Questo, ch'è il primo dei principî regolatori delle assemblee, comunemente praticato per le assemblee degl'interessati, è misconosciuto per le assemblee rappresentative; giacchè si reputa che i rappresentanti sono tali pel fatto dell'elezione, la cui convalida nulla aggiunge alla loro qualità preacquisita

---

(1) Ben si comprende di leggieri che questo principio si riferisce solo al rinnovamento totale dell'assemblea, la quale invece preesiste ai rinnovamenti parziali, che non ne spostano la maggioranza, e quindi pure al relativo giudizio di legittimità.

e perciò essi, prima d'essere singolarmente convalidati, sono collettivamente capaci di deliberare in assemblea (1).

Certo la sola volontà del corpo elettorale è condizione necessaria e sufficiente a creare la rappresentanza. Ma la convalida non è un ulteriore elemento, che s'abbina all'elezione (come potrebbe far credere la pratica continentale della convalida di tutte le elezioni, non delle sole contestate), non è condizione sospensiva o risolutiva dell'elezione, è l'ultimo degli stadi procedurali, dei quali consta l'elezione, come la votazione, lo scrutinio, la proclamazione, attraverso i quali s'esprime la volontà elettorale per affermarsi legalmente in pubblico. Come la semplice votazione non basta a fare il deputato, senza lo scrutinio e la conseguente proclamazione, così non basta nemmeno l'elezione, anzi non si può dire ancora compiuta, senza l'accertamento che s'è svolta conforme alla legge. Infatti, senza l'osservanza delle norme prescritte ad appurarla in un dato momento, la volontà degli elettori non è bene espressa, il fatto dell'elezione non c'è, il proclamato eletto non convalidato non è eletto ancora, non può in base ad un fatto inesistente entrar nell'assemblea. La quale per conseguenza non può costituirsi prima della convalida della maggioranza dei suoi futuri membri, nè tampoco procedere essa stessa a tale convalida prima di costituirsi.

Da tal punto di vista era logicamente inattaccabile l'antico sistema inglese, per cui la regia Cancelleria, la Corona coi suoi Lordi convalidavano le elezioni dei Comuni.

Ma quel sistema contravveniva, al pari del presente, ad un principio giuridico, offuscato in Inghilterra dalla tradizione rivendicatrice e in continente dalle prime velleità imperialiste del popolo sovrano; principio completo e specificativo di quello logico enunciato, in quanto, stabilita in via di massima l'attitudine alla verifica elettorale in un corpo estraneo all'assemblea, determina quale di tutti i corpi esterni possibili sia il competente.

L'attività statale si svolge e si comprende tutta in tre grandi funzioni, alle quali tutte le altre manifestazioni possono ricondursi, esercitate rispettivamente da tre poteri distinti, che dalla propria funzione prendono ciascuno nome e natura.

Spetta al potere legislativo dichiarare le norme giuridiche regolatrici dei rapporti pubblici e privati; al potere governativo provvedere all'esecuzione di queste norme, osservandole e facendole osservare colla forza; al potere giudiziario dichiarare la legalità o meno delle azioni pubbliche e private, cioè la corrispondenza, del fatto al diritto, applicando la norma astratta al caso concreto.

Ecco la teoria della divisione dei poteri, un cardine del regime costituzionale, la quale risulta violata ogni qualvolta si confondono funzioni d'indole diversa in un medesimo potere e conseguentemente si partiscono funzioni della stessa natura tra poteri diversi.

---

(1) Così distingue U. GALEOTTI, *Principii regolatori delle Assemblee*, Torino 1900, p. 54-7.

La verifica dei titoli d'ammissione all'assemblea in quale delle tre funzioni rientra? — Non nella legislativa, chè questa fase in materia elettorale è già sorpassata quando s'arriva alla verifica, essendo state già dichiarate nella legge le norme, secondo le quali devono svolgersi le elezioni. Non nell'esecutiva; che già colla convocazione dei collegi, colla votazione, collo scrutinio, colla proclamazione la legge elettorale è stata eseguita. Si tratta infine d'accertare se l'esecuzione è conforme alla legislazione, se il diritto è stato pienamente osservato nell'atto elettivo: il che è funzione giurisdizionale, pertinente a quel potere incaricato di conoscere della legalità degli atti pubblici e privati.

Nè per tale funzione il potere giudiziario invade il campo altrui e menoma l'indipendenza del legislativo, nel cui interno ordinamento viene a spiegare così la sua influenza.

Anzitutto è bene notare che nemmeno nel sistema vigente esiste questa piena autonomia del legislativo, che non provvede da sè stesso alla convalida delle proprie origini; giacchè gli eventi storici han permesso che nessuno dei tre poteri statali avesse quel compito, ma solo una terza parte del legislativo, facendone un privilegio dell'assemblea. La divisione dei poteri non va concepita nel senso separatista di conferire ad ogni potere indipendenza assoluta di fronte all'altro, ma nel senso coordinativo d'attribuire ad ogni potere la propria funzione, nel cui esercizio resta soltanto unico sovrano indipendente, ben potendo influire colle sue determinazioni sull'attività degli altri poteri, essendo legittima quest'influenza per la legittimità della funzione esercitata.

Così il potere legislativo non invade la sfera dell'azione giurisdizionale coll'emanazione, che gli compete, di norme generali regolatrici dell'ordinamento giudiziario del Regno, perchè non pronunzia sentenze. Medesimamente non vi sarebbe invasione del giudiziario, investito della verifica elettorale, nel legislativo, perchè quello non emanerebbe norme giuridiche in proposito, ma le applicherebbe al caso concreto; come invasione non c'è, quando un tribunale decide della costituzionalità estrinseca delle leggi.

Se così facendo, l'uno e l'altro potere s'influenzano reciprocamente intervenendo nel campo altrui, l'intervento è nei giusti limiti della propria funzione, che vanno rigorosamente osservati, al di là dei quali vi sarebbe invasione reale, non più apparente. Quell'influenza non causata ma occasionata dalla funzione è benefica: impedisce l'assolutismo d'un potere nello Stato, è preziosa garanzia di libertà.

\* \* \*

La verifica dei poteri non può *sic et simpliciter* variare di sede, passare dal Parlamento ai tribunali senza subire una trasformazione richiesta dalla natura stessa del potere giudiziario, che, privo d'iniziativa, nessun oggetto può prendere in esame, se non gli è sottoposto dall'azione pubblica o privata, necessaria a metterlo in movimento. È l'azione popolare, concretata

nella protesta, che deve investire il giudice della controversia e, se una protesta manca, in assenza di controversia, l'elezione deve reputarsi valida e l'eletto pienamente partecipe dell'assemblea.

È tale l'antica pratica inglese, rifiutata dalle costituzioni continentali, che imposero a tutte le elezioni la ratifica d'un'autorità vigilante, incaricata di controllarne la regolarità.

S'introdusse così nel campo elettorale, forse per vieppiù affermare la supremazia del Parlamento, l'istituto dell'omologazione senza che ve ne fosse il bisogno. Che altro è la convalida dei poteri, se non una specie (1) d'omologazione, d'autenticazione fornita all'atto elettivo dall'assemblea, che lo dichiara solennemente conforme a legge e lo rende esecutivo, integrandone l'efficacia giuridica?

Ora, il controllo omologativo sta bene applicato, in garanzia della legalità, agli atti giuridici, sui quali un controllo giurisdizionale non può esplicarsi per difetto d'azione, ovvero riesce imperfetto per insufficienza della azione, non tendente all'annullamento dell'atto o apparente di rara esperimentabilità pratica.

Le deliberazioni degli enti locali sono soggette al visto prefettizio, i decreti reali e ministeriali alla registrazione della Corte dei Conti, perchè non è dato al cittadino eccepire la nullità di cotali atti, per avventura violatori di leggi, se nessun diritto subiettivo è stato violato e mai poi reclamarne il diretto annullamento; mentre sempre necessita che in tutti i casi essi siano mantenuti entro i limiti legali. Nè qui l'azione popolare concessa all'uopo produrrebbe un controllo sì perfetto da escludere le ragioni d'un riscontro preventivo, giacchè non tutti quegli'innumerabili e minuti atti amministrativi ledono o destano l'interesse d'un possibile ricorrente.

L'elezione invece non abbisogna d'omologazione integrativa, poichè la legge accorda ad ogni cittadino la protesta contro l'elezione, che gli sembri viziata da corruzioni, brogli, irregolarità procedurali ed il controllo contenzioso basta a garantire la legalità dell'atto. Il periodo elettorale è il momento della più intensa vita politica del paese e nelle relative battaglie tutte le possibili armi lecite ed illecite sono usate dalle parti contendenti per carpire la vittoria all'urna. Ora, in tanta effervescenza passionale, è inconcepibile che la parte soccombente si rassegni subito alla sua sorte, mentre sta a lei sparare l'ultima cartuccia, muovere regolare protesta contro l'elezione avversaria. E, quando nessuna protesta spunta, quando in tutto un collegio, in tutto un partito sconfitto non v'è chi contesti il processo elettorale, si può esser più che certi che l'elezione non offre appiglio a contestazioni serie

---

(1) Diciamo una specie, perchè differisce da quella di diritto privato, così ordinariamente chiamata, in ciò che in essa l'autorità competente mai si pronunzia *ex officio* ed entra in merito, almeno secondo la dottrina prevalente, mentre avviene il contrario nell'omologazione di diritto pubblico. Entrambe però discendono dal concetto generico d'omologazione, definibile per l'atto, mercè cui l'autorità competente proclama legali certi fatti giuridici, che così diventano perfetti.

nè irrisorie, che pur si fanno; mentre è assurdo supporre che tutte le proteste siano soffocate dalla parte avversa con atto d'intimidazione collettiva, se un solo individuo basta a contestare l'elezione. Se l'assenza di proteste dipende dall'assenza di parti contendenti, sicchè un solo è il candidato ed egli solo l'eletto, non è serio parlare d'elezione irregolare, sanata, se mai, dall'esito sempre uguale a sè stesso, siano state più o meno osservate le norme legislative. Anzi in tal caso è bene fare come pratica l'Inghilterra: proclamare eletto l'unico candidato, senza venire a votazione.

Non è nemmeno il caso d'accampare il principio dell'assoluta osservanza della legge, anche se negletta dal collegio interessato, giacchè dopo tutto le norme legislative mirano a palesare la volontà del corpo elettorale, la legge dimanda al collegio il suo rappresentante e l'elezione d'un candidato senza opposizione o coll'acquiescenza posteriore di quanti l'anno combattuto contiene implicito il generale riconoscimento che l'esatta volontà collegiale, bene o male espressa, è proprio quella balzata fuori dall'urna, non altra. Con ciò, se l'elezione non s'è precisamente svolta secondo legge, lo scopo della legge è raggiunto lo stesso: il che è soddisfacente.

Coll'abolizione della convalida generale dei poteri, incompatibile colla caratteristica essenziale del potere giudiziario, sparisce un lato antipatico della proposta riforma e un brutto sconcio del sistema vigente (1).

L'autorità omologativa di tutte le elezioni può assumere l'aspetto e prendere anche la sostanza d'autorità superiore all'assemblea e questa apparire e quasi trovarsi in certo rapporto di dipendenza da quella. Allora si capisce la ripugnanza di devolvere a una Corte tanto potere, che ridotto invece a semplice giudizio sulle elezioni contestate può esserle conferito, senza pericolo d'eccesso, perchè pari a quello posseduto e spiegato nella pratica quotidiana.

In tal modo si provvede anche alla necessità d'una pronta e regolare convocazione dell'assemblea, prima che sia espletato il giudizio elettorale.

Anche oggi le Camere sono convocate e funzionano prima di tal termine; ma sta proprio qui lo sconcio, nel cominciare a funzionare quando a rigore manca il numero legale, per non esser convalidati i più dei membri. Intanto, se a tale convalida si dovesse subordinare la convocazione dell'assemblea, l'attività parlamentare resterebbe sospesa per un bel pezzo.

Tutto s'aggiusta col sistema di reputar valide le elezioni incontestate: appena queste diano il *quorum* necessario, la Camera può funzionare validamente, mentre i giudizi elettorali possono svolgersi a tutto agio, senza inceppare l'azione del Parlamento.

---

(1) Non si dica che i tribunali ordinari, come sono l'autorità omologativa in diritto privato, ben lo potrebbero divenire anche in questa parte del diritto pubblico. La cosiddetta giurisdizione volontaria non è giurisdizione, è funzione esecutiva e sta male affidata al potere giudiziario, che nel perfetto Stato giuridico deve conoscere solo del diritto controverso.

\*  
\* \*

Secondo l'opinione contraria, la vigente verifica generale dei poteri, esercitata dalla Camera, non può venir meno affatto ma solo restringersi ad oggetto più limitato, anche quando il potere giudiziario venga chiamato a conoscere delle elezioni contestate.

Se infatti è lecito presumere sincera una procedura elettorale non protestata e ammettere subito l'eletto in Parlamento, siffatta presunzione sarebbe inammissibile nei riguardi dell'eleggibilità. Chi non ha i requisiti necessari a rappresentare legittimamente la nazione non può rappresentarla anche in assenza di chi glielo contesti. Il silenzio di tutti gli elettori basta a sanare una procedura elettorale viziata, in cui prevale l'interesse del collegio, che si può presumere soddisfatto, se tace; mentre l'interesse generale prevalente in materia d'eleggibilità esige l'osservanza delle condizioni volute ad entrare in Parlamento, all'infuori d'una privata protesta che l'invochi. *Intere st reipublicae* annullare un'elezione incontestata, cioè presunta regolarmente svoltasi, che dia per eletto un ineleggibile.

E come potrebbe il giudice annullarla, se non si vuol derogare alla caratteristica di sua attività, alla necessaria eccitazione esterna? — Si potrebbe rispondere che nell'odierno sistema giudiziario la sentenza non è sempre sollecitata da un cittadino ricorrente, ma suole anche esser provocata da un pubblico potere in materia, che non è lecito abbandonare a libito delle parti; onde nel caso nostro l'azione popolare eventuale potrebbe essere integrata dall'indefettibile azione di quel pubblico potere, a ciò appunto destinato e però detto pubblico ministero.

Sarebbe certo miglior partito questo e persino l'altro di ricorrere a una vera e propria omologazione giudiziaria, anziché lasciare al Parlamento tale pericolosa frazione di potere verificatore, ottimo strumento di partigiane esclusioni, nascoste dal velo pudico di pretese indegnità morali, non contemplate dalla norma legislativa (1). Ma preferiamo additare altra via, a nostro avviso migliore, che, senza ricorrere al Parlamento, conduce sempre al giudizio sull'eleggibilità, garentendo inoltre maggiormente l'obbiettività dei giudicati.

A tal uopo non bisogna far altro che spostare tale giudizio nel tempo: renderlo anteriore alla votazione. Basta questo semplice provvedimento per ottenere l'effetto desiderato.

---

(1) Non comprendiamo poi perchè la pretesa necessità di conservare all'assemblea questa reliquia, sia pure sostanziale, di potere omologativo diventi pel GRIPPO argomento in favore dell'intero istituto. Se mai quella necessità esistesse, sarebbe sempre tanto di guadagnato sottrarre all'assemblea la sola verifica delle operazioni elettorali. Le due parti della verifica potrebbero stare benissimo staccate, come meglio avvisa il CONTUZZI (*Trattato di dir. costit.*, Torino 1895, p. 537) che, pur concedendo all'autorità giudiziaria il giudizio sulle elezioni protestate, vuole riservato alla Camera l'ufficio d'accertare l'eleggibilità dell'eletto.

Quante innumerevoli controversie sulla capacità elettorale dei votanti non ingombrirebbero la verifica dei poteri con grave jattura delle decisioni, se le liste elettorali non provvedessero alla loro anticipata soluzione. Per via di esse, quanta materia sottratta al mobile giudizio dell'assemblea e proprio al momento, in cui la decisione presa si rifletterebbe sopra una determinata persona eletta.

Lo stesso metodo bisognerebbe usare in materia d'eleggibilità, istituendo le liste degli eleggibili accanto alle liste degli elettori, sicchè al momento della votazione fossero incontestabilmente certi i nomi degli elettori e i nomi degli eleggibili. Analogamente a quanto oggi fa per l'elettorato, l'autorità compilatrice delle liste, d'ufficio o dietro istanza, dovrebbe annotare accanto al nome d'ogni elettore la sua qualità d'eleggibile o d'ineleggibile (1), estendendo l'azione popolare contro la concessa o negata, contro l'omessa o eseguita annotazione, nei riguardi propri ed altrui (2). Dalle liste elettorali dei singoli Comuni definitivamente approvate, si ricaverebbero poi le liste locale e generale degli eleggibili, o meglio degli ineleggibili, che sono i meno: liste da figurare presso il seggio di ogni sezione.

Ben s'intende che, come nessuno oggi può partecipare alla votazione se non iscritto nella lista elettorale, così nessuno nel nostro sistema può essere eletto, se figura iscritto nelle liste d'ineleggibilità.

I vantaggi, che l'uso di siffatte liste apporta all'esercizio della giurisdizione elettorale da parte del potere giudiziario, sono facilmente visibili e assai apprezzabili.

La verifica dell'eleggibilità, non viene così a mancare per la mancata protesta contro l'elezione, essendo stato precedentemente fatta d'ufficio dall'autorità compilatrice delle liste, essendosi pronunziata eventualmente su di essa la Corte d'Appello, a ricorso del privato e del pubblico ministero ed il giudizio essendosi esaurito avanti la votazione, della cui regolarità resta al giudice conoscere solamente. Giudicare a suo tempo dell'eleggibilità dei cittadini, non ancora eletti e nemmeno candidati, è preziosa garanzia, che s'aggiunge alla garantita serenità del corpo giudicante, per fugare anco sospetto d'una sua partecipanza indiretta all'elezione.

Accertare poi l'eleggibilità degli eletti significa semplicemente constatare un dato di fatto, cioè l'iscrizione dell'eletto nella lista proposta. Quest'ovvio atto materiale, che per la certezza dei suoi effetti non può esser rimaneggiato da subbiettivi apprezzamenti, è compiuto dal seggio, che nello

---

(1) Seguiamo la dottrina, che fa dell'elettorato condizione d'eleggibilità.

(2) A vantaggio della celerità e della semplicità procedurali, la compilazione delle liste non dovrebbe essere opera di commissioni, ma d'un pubblico ufficiale, ad esempio del Sindaco o segretario comunale, il più adatto all'uopo, perchè detentore dei registri di stato civile e d'anagrafe ed esistente in tutti i Comuni. Non spaventi questo potere in mano d'un uomo, più responsabile delle varie Commissioni, che nulla garantiscono; mentre contro le operazioni del Sindaco, a garanzia della legalità, dovrebbe restar sempre il ricorso d'ogni cittadino all'autorità giudiziaria, integrato d'analogo ricorso del P. M. Sta qui, nel controllo giurisdizionale, l'unica guarentigia, non nelle moltiplicate oziose revisioni commissariali.

scrutinio considera nulli i voti attribuiti agl'ineleggibili, già, come tali, noti in precedenza a tutti, e proclama eletto chi, all'infuori di essi, à ottenuto la maggioranza richiesta.

La questione dell'eleggibilità potrà ancora essere oggetto di protesta e di conseguente disamina giudiziaria, ma ridotta a controversia sulla procedura elettorale, e appunto su quella speciale e semplicissima operazione, ch'è il riscontro del nome del candidato sulle liste d'ineleggibilità. Giammai la Corte giudicante potrà, a proposito d'un'elezione contestata, conoscere della regolarità di quelle liste, come nemmeno delle liste elettorali sottratte anche oggi all'ulteriore esame dei seggi e dell'autorità verificante.

L'istituto della lista d'eleggibili opererebbe bene anche nei riguardi dell'altro ramo del Parlamento, reclutato dalla Corona tra speciali categorie di persone, candidati legali alla dignità senatoria.

Del potere verificativo abusa, al pari della Camera gemella, il nostro Senato, che non si limita a conoscere, come dovrebbe, della formale regolarità del regio decreto e dell'esistenza dei requisiti statutarii nel nominato, ma approfitta di quest'indagine per giudicare della convenienza della nomina.

Per rimuovere il grave eccesso di potere e soddisfare insieme ai principii giuridici superiormente svolti, non v'è altra via che quella di presumere legali tutte le nomine senatorie, come s'è proposto delle elezioni, finchè nessuno le contesti entro un certo termine. La contestazione dovrebbe nascere da un'azione quasi popolare, riservata a deputati e senatori nonché agli appartenenti alle categorie capaci di nomina, facoltati a denunziare l'illegalità del decreto reale all'autorità giudiziaria. E perchè questa, a nomina decretata non giudichi sul possesso dei requisiti legali nel nominato, torna conveniente avere già noti, iscritti in apposita lista, tutti i legali candidati senatorii, tra i quali deve scegliere la Corona. La dispensa d'inclusione in una categoria, permessa dall'art. 33, n. 20 St., importa che il giudice deve ritenere valido il decreto di nomina a senatore di chi, non iscritto in quella lista, sia tuttavia elettore, in segno di sua capacità generica, ed abbia l'età prescritta, purchè il decreto sia formalmente regolare e contenga implicito il richiamo a quel comma statutario. La lista senatoria potrebbe essere compilata insieme alle ordinarie liste elettorali, coll'annotazione accanto al nome dell'elettore della sua qualità speciale, per appartenenza a una categoria senatoria, per età e altri requisiti generali; annotazione soggetta, come la iscrizione, ai noti ricorsi e a relativa pronunzia giudiziaria. Dalle liste elettorali così compilate si ricava la lista senatoria.

Qualora poi il Senato italiano avesse del tutto o in parte a divenire elettivo e le categorie avessero a restare quali limiti alla libera scelta del collegio, personale e territoriale, la lista d'eleggibilità, adattata alle nuove contingenze, conserverebbe sempre la sua importanza pratica, connessa a qualunque requisito d'eleggibilità, pel suo benefico influsso sul posteriore giudizio convalidativo di qualunque elezione sia di senatore che di deputato.

L'anticipazione parziale dell'esame verificativo alla conoscenza dell'esito dell'urna ci sembra così certa garanzia d'un sereno giudizio che siamo ten-

tati a delineare il modo d'estenderla a parte della procedura, oltre che alle condizioni d'eleggibilità, senza esporre qui un sistema completo, che richiederebbe d'altronde nella legge una rigorosa determinazione, che non v'è, delle nullità elettorali. Le operazioni elettorali si possono dividere in due grandi categorie: appartengono alla prima la costituzione dei seggi e la votazione, alla seconda lo scrutinio e la proclamazione. Punto divisorio dei due momenti è l'apertura dell'urna, per procedere alla lettura delle schede.

Prima di quest'atto, quante irregolarità possono essersi accumulate, comprese le maggiori di tutte, la corruzione e la pressione sugli elettori. Ebbene, chiusa la votazione, si suggellino le urne, le si depositino, in pretura, vigilate, se vuolsi, da sentinelle e intanto si dia corso nel più breve tempo possibile al giudizio su questa parte della procedura, se provocato da proteste.

Quando la sentenza della Corte decidente o il decreto del suo Presidente, in mancanza di proteste, ordina il proseguimento delle operazioni elettorali (in caso che non annulli la votazione nè ordini quindi la distruzione delle schede) si dissuggellano le urne e comincia allora lo scrutinio. Proclamato l'eletto, il giudizio possibile a farsi, ad esito conosciuto, concerne solo la validità delle schede e qualche operazione secondaria, diffalcato di tanta materia ormai giudicata, su cui non è più ammissibile alcuna protesta, nè ulteriore esame della Corte giudicante.

La quale, dissentendo dal Luzzatti e dal Miceli, non vorremmo che fosse la Corte di cassazione romana o un Comitato di pochi consiglieri d'essa Corte, come propone il Marassio (1), ma la Corte d'Appello nei vari distretti, sia per decentrare i giudizi, sia per lasciare a quella la giurisdizione regolatrice anche in questa materia.

Alla facile obbiezione che con tutto ciò si perde molto tempo, trascinandosi a lungo l'elezione, rispondiamo che non è mai perso il tempo impiegato per la causa della giustizia; che il difetto di rappresentante d'un collegio è minor danno d'una rappresentanza incerta e pur operante nelle more dell'odierna verifica; che infine l'Assemblea può legittimamente radunarsi prima che siano espletati tutti i giudizi elettorali, appena il numero delle elezioni incontestate o contestate definite raggiunga il *quorum* necessario alle sue sedute.

\*  
\*  
\*

La conservazione del vigente istituto antiggiuridico è legata a due precetti tradizionali, che bisogna sfatare come annessi al vecchio bagaglio ideologico del costituzionalismo incipiente. La presunta indole politica dell'atto verificativo associata ad un'estrema diffidenza verso l'autorità giudiziaria determina tutta quanta la contrarietà all'invocata riforma.

---

(1) Il quale (*op. cit.*, p. 112) è poi per la ratifica delle deliberazioni del Comitato riservata all'assemblea.

Si sostiene essere l'elezione un fatto politico, essenzialmente politico il giudizio di sua legittimità, non valutabile alla stregua d'inflessibili criteri giuridici, esser quindi giudice naturale in materia quell'organo dello Stato, che rappresenta la coscienza politica del paese, cioè la stessa rappresentanza nazionale.

Dalle errate premesse non può venir fuori che un'erronea conclusione. Questi concetti, nati dal mal costume parlamentare di annebbiare la convalida dei poteri di calcoli politici, vengono ora a giustificarlo e a ribadirlo ancora più, coll'erigere in teoria il pervertimento della funzione verificativa.

Che l'elezione sia un fatto politico come la compra-vendita è un fatto economico, è una verità incontestabile, che non ci tocca però, perchè non è tutta verità. Bisogna ancora aggiungere che come ogni fenomeno sociale (etico, economico, politico) diventa fenomeno giuridico se legislativamente regolato; così se una legge esiste regolatrice dell'atto elettivo, questo è un fatto giuridico, che deve svolgersi in conformità alle disposizioni legislative, nè dev'essere giudicato secondo criteri estranei alla legge stessa.

Nessuno à mai preteso che il giudizio sulla validità d'un contratto di compra-vendita, fatto economico, debba ispirarsi non a criteri giuridici attinenti al codice commerciale, ma a criteri economici suggeriti dalle esigenze dell'economia nazionale. Alla quale può a volte giovare che siano dichiarati validi o nulli taluni contratti, pur giuridicamente viziati o perfetti per favorire od ostacolare l'importazione o l'esportazione. Gli è che il senso morale comune consiglia di battere altre vie, per arrivare allo scopo e ricorrere persino a limitazioni legislative dirette o indirette della libertà, senza turbare mai la vita giuridica d'un popolo con ingiusti giudicati.

Tutta diversa corre invece la bisogna nel campo politico, ove diventano incerti i principi più certi, sono discusse le idee più elementari, e vivamente contrastate le opinioni, universalmente ben accette altrove dalla logica comune. E così s'è osato asserire che un'elezione giuridicamente viziata dall'ingerenza governativa può essere convalidata per supreme necessità politiche, che invece possono consigliarne l'annullamento laddove l'irregolarità procedurale non assume la figura d'un'infrazione giuridica. Onde il sentito bisogno d'un giudice, che non statuisca rigidamente il diritto concreto, ma dalle circostanze diverse tragga ragione di diversi giudizi (1).

Accettiamo quest'ultima formula di giustizia distributiva, purchè le circostanze diverse siano contemplate dalla legge positiva e non addotte dall'alta ragione di Stato, che inoltre, in mente d'un'assemblea, diventa piccino espediente di sopraffazione per la maggioranza parlamentare. Così vince non l'alta politica, che à per divisa: — *salus publica suprema lex* — ma quella meschina politica che à per suprema legge il predominio d'un gruppo, d'una clientela. Ma, a parte questa che i nostri avversari potrebbero

---

(1) MONTALCINI, *La legge elettorale politica*, Milano 1904, p. 273.

chiamare degenerazione (per quanto facilissima e connessa all'organo agente) d'un sommo principio, è riprovevole nella sua essenza un principio che vuole i giudicati flessibili alle esigenze politiche, infime o supreme.

Non già che noi vogliamo negare nella vita dello Stato l'eccezionale evenienza di momenti, in cui, perchè il *summum jus* non diventi *summa injuria*, sia preferibile seguire la massima: « non sia fatta giustizia, purchè il mondo viva » all'altra: « pera il mondo, purchè sia fatta giustizia ». Quel che importa assai è che in ogni caso giustizia, non l'ingiusto, sia sempre pronunziata in nome della società, anche quando non fatta, che i giudicati rispecchino sempre l'imperturbabile applicazione della legge, comunque restino inseguiti per forza maggiore. È appunto nella possibilità di loro mancata esecuzione che si rileva quella straordinaria contingenza, in cui la politica vince il diritto. Questa vittoria è plausibile solo quando conseguita colle forze proprie, solo quando il diritto è incontestabilmente fissato in concreto senza l'antecedente intervento della politica nel momento in cui si opera la traduzione della norma astratta nella sentenza. Altrimenti la politica vincerebbe il diritto, coperta di spoglie giuridiche e da queste protetta.

Di questa suprema esigenza giuridica si mostrarono inconsci o dimentichi i nostri tribunali; per cui, in omaggio alla presunta ragione di Stato, è scaturita una remissiva giurisprudenza del — lasciar fare, lasciar passare — dinanzi a un'impenitente politica governativa di decreti-leggi. È ciò, come se i tribunali fossero al di fuori dell'ordine giuridico e non ne dovessero sempre garantire l'integrità.

Insomma il giudice deve ritener sempre nullo l'atto illegale; penserà poi la nazione, se crede, annullare gli effetti d'una sentenza giusta ma per avventura inopportuna.

Il giudicato contrario alle esigenze politiche è bene che intervenga per metterle alla prova del fuoco, per saggiarne l'indole e la portata. Se l'alta ragione di stato esiste veramente, il governo, oltre la violazione della legge, può ben anco permettersi la violazione della sentenza infirmante la costituzionalità dell'atto proprio, sicuro d'essere assolto dalla coscienza nazionale da più alti interessi compresa. Che se il governo non si sente d'addossarsi il grave pondo dell'infrazione dei giudicati, allora significa che l'addotta ragione di Stato riposava nella mente propria e non nella coscienza nazionale, di cui teme il risentimento.

Queste considerazioni, ispirate all'estrema difesa del diritto sino alla sua solenne proclamazione nel caso specifico valgono nella questione nostra ad ammonirci che la rigida pronuncia dei giudicati elettorali non è contraria alle eventuali esigenze politiche, che possono esser soddisfatte al di là del periodo genetico della sentenza. L'ufficio dell'autorità giudiziaria, investita di giurisdizione elettorale, non può non arrestarsi che alla pronuncia sulla legittimità d'un'elezione nè può implicare poteri coercitivi sull'assemblea, ond'essa s'apra per forza esterna ai soli dichiarati validamente eletti. Alle camere, spoglie del potere verificativo, resta integro il potere di polizia nella propria sede ove nessun agente della forza pubblica può

introdurre l'individuo ritenuto eletto. Si noti bene: l'assemblea stessa è chiamata, essa sola, a dare esecuzione al giudicato (1).

In questa guarentigia dell'autonomia parlamentare potrebbe riscontrarsi un principio di debolezza del giudizio pronunziato dall'ordinaria magistratura, in quanto l'assemblea può respingere i convalidati e chiamare a sé gli annullati. Se mai una qualche debolezza esistesse, sarebbe invincibile, perchè l'assenza del regime parlamentare vuole gelosamente conservato alle Camere quel potere di polizia sopra sé stesse, a scanso di più alti guai alle libere istituzioni. Del resto un sistema che conferisce l'imparzialità ai giudicati, pur lasciandone debole l'esecuzione, è sempre preferibile all'altro sistema che dà perfetta esecuzione a partigiani giudicati.

Ma non crediamo alla debolezza della sentenza. Il diritto concreto in essa definitivamente fissato grava invece d'un potente peso morale sulla stessa maggioranza, che in tempi normali non può non rispettarlo.

Mentre quando la sentenza non è definitiva, ma, come nel sistema inglese, bisognevole di ratifica parlamentare e quindi l'ultima parola in argomento non è ancora detta, riesce facile alla camera ratificante l'appiglio a pretese ragioni interpretative per dar sfogo alle sue passioni, salvando le apparenze. Non si trova forse nell'esercizio d'un legittimo potere discrezionale? E ciò pel fatto notissimo, vecchio quanto il mondo, che tutte le violazioni del giusto e del diritto, per tacito omaggio del vizio alla virtù, sogliono ammantarsi d'oneste spoglie, e però riescono impossibili ove l'abbozzo d'una parvenza giustificativa non può nemmeno essere tentato, per la certezza incontrastata del diritto.

Solo quando non piccini interessi d'un gruppo parlamentare ma gravi necessità politiche si presentano ad imporre l'arresto della vita giuridica (valga come esempio tipico il celebre caso del proclama di Moncalieri, che pel Montalcini, indica la convenienza di lasciare la camera naturale giurì delle elezioni); solo quando l'alta ragione di Stato, generalmente sentita, esige sospeso l'impero della legge, l'assemblea attingerà dalla coscienza nazionale la forza di varcare il Rubicone e sovrapporsi alla sentenza. All'infuori di tali eventi straordinari, nella vita politica normale è completo e legittimo l'ossequio dell'assemblea al pronunziato del giudice; com'è giusto in tutti i casi che unica ed esclusiva mira dell'autorità verificante sia l'esatta applicazione della legge.

Se un'irregolarità procedurale non arriva ad individuare una data figura d'infrazione giuridica, quell'irregolarità non esiste agli occhi del giudice. Se la condotta morale dell'eletto è biasimevole, ma non rientra nell'indegnità giuridica prevista dagli appositi articoli di legge, quell'eletto è pienamente eleggibile agli occhi del giudice. Al di là dei limiti legali manca l'obbietti-

---

(1) Nè l'autorità giudiziaria può in parte indirettamente concorrervi col riconoscere l'esistenza d'una legge, alla cui votazione àno partecipato eletti da lei non convalidati, eppure accettati dall'assemblea. Il sindacato formale sulle leggi, riconosciute dalla dottrina prevalente, s'arresta agl'*interna corporis* dell'assemblea.

vità del giudizio, che resta in balla di tutti i possibili e immaginabili svariati apprezzamenti subbiettivi del corpo giudicante. Allora avviene che l'organo verificatore entra in collaborazione col corpo elettorale e la formazione dell'assemblea diventa parzialmente cooptativa.

È per questo esorbitante concetto della funzione verificativa che a quanti lo nutrono ripugna l'intervento del potere giudiziario in materia, parendo naturale interprete d'un atto popolare un corpo non estraneo ma legato al popolo e dal popolo prodotto. Per cui, se l'interpretazione sembra errata, non l'è, perchè l'interpretazione autentica non mai errata, essendo tutt'al più legittima novazione dell'atto interpretato, cui dà l'ultima mano.

A siffatto sofisma noi contrapponiamo che in merito dell'elezione non deve interloquire nessuno, tanto meno poi l'organo, che rappresenta concentrata la coscienza politica nazionale; giacchè si tratta appunto d'accertare la sincerità di questa rappresentanza, base di sua pretesa competenza. E, siccome per vizio inveterato e per indole propria l'assemblea suole entrare in merito dell'elezione nel giudizio di legittimità, sorge il bisogno di devolvere tale giudizio ad un tribunale, che per abito acquisito e per indole propria sa rispettare i limiti legali impostigli e sa vagliare i fatti alla pura stregua del testi legislativi.

\* \* \*

Una tale devoluzione, reclamata da cotanto vitale esigenza giuridica, è vivamente contesa da ben altro ancora, che attacca lo stesso corpo giudiziario.

Anzitutto dall'esagerato timore che il nuovo alto tribunale abusi del nuovo alto potere per erigersi a dominatore del Parlamento, per divenire maestro e donno della vita politica nazionale. A sì grave presunta jattura s'associa il temuto pericolo della decadenza della magistratura, che, dicesi, rischia di perdere la serenità e rigidità abituale nei giudizi ordinari, corrompendosi il proprio senso giuridico nelle lotte politiche, di cui l'elezione contestata è l'epilogo. S'aggiunge infine il sospetto dell'influenza governativa sul potere giudiziario non reputato abbastanza indipendente come dovrebbe esserlo, per far respingere come nefasto all'autonomia parlamentare e alla dignità stessa della magistratura l'intervento giudiziario nelle elezioni contestate. Dopo quanto s'è detto superiormente sull'imprescindibile necessità che i giudizi elettorali siano esperiti per la legittima via giuridica, cade la seconda obbiezione nascente dal riprovato concetto che verso considerazioni politiche debba orientarsi la mente del giudice. La magistratura, giova sempre ripeterlo, non deve tracciarsi altra linea di condotta in tali giudizi; ai quali, come a tutta l'opera propria, deve conferire l'impronta di tradizionale inflessibilità, che quindi non rischia affatto di perdere per insueti ed intricati sentieri. Vista la legge, constatato il fatto conforme o disforme, è dichiarato valido o nullo. La rigidità di questo sillogismo, dominante in ogni sentenza, potrà forse esser talora negazione di politica, ma certo è sempre condizione prima di giustizia, anche di giustizia politica. Nella cui impartizione il senso giuridico della magistratura non si corrompe affatto,

perchè non cessa dall'essere applicato; anzi appunto perchè lo sia è sorta la presente controversia.

Se poi, non per pretesa necessita d'inchinarsi a calcoli politici, ma pel fatto stesso di trattare materia suscitatrice di forti passioni collettive, si teme la decadenza della magistratura e quasi il corrompimento del suo senso morale; rispondiamo allora che la fiducia perduta dalla Camera in nessun altro corpo dello Stato può essere degnamente riposta all'infuori del giudiziario. Noi sosteniamo la competenza di quest'ultimo come garanzia di giuste decisioni, mentre ci si oppone che esso non tarderebbe invece ad essere travolto nel turbine delle passioni politiche con grave diminuzione del suo prestigio.

Ammessa e non concessa la gratuita asserzione, non se ne ricava la conseguenza quietista di lasciare le cose come stanno, ma piuttosto di premunire solo quanto è premunibile; perchè in un disgraziato paese, dove la partigianeria politica del potere giudiziario fosse possibile, le decisioni parlamentari toccherebbero il culmine dell'iniquità.

Sarebbe piuttosto un serio pericolo l'ingerenza politica nei giudizi, ove non fosse pienamente assicurata l'indipendenza del giudiziario dall'esecutivo, non mai tanto però quant'è nel sistema vigente, in cui quell'ingerenza, larvata di legalità, non falla allo scopo. Pel governo la maggioranza parlamentare che lo sostiene, è al certo più disponibile d'un qualunque tribunale il più dipendente.

Ma quel pericolo non va obbietato contro il nostro istituto, che, se non trova nello Stato l'indipendenza della magistratura, l'invoca non solo nell'interesse proprio ma a guarentigia di tutti quanti i rapporti giuridici. Rinunziare alla riforma, bollandola d'inattuabilità per deficienza di giudici indipendenti, è una risoluzione poco conclusiva, che per coerenza bisognerebbe estendere più in là, sottraendo alla magistratura (a chi poi affidarla?) ogni materia giurisdizionale.

Non vi sono giudizi pei quali sono permesse le pressioni esterne sul corpo giudicante e giudizi pei quali quell'ingerenza non è lecita. Di nessuna giurisdizione infima o suprema, può degnamente essere investito un tribunale che si trova in ambiente tale da non poter decidere secondo gli detta la propria coscienza.

L'instaurazione d'una completa autonomia giudiziaria appare come un bisogno di prima necessità, cui va data pronta ed efficace soddisfazione pel giusto equilibrio dei poteri statali. Occorre insomma colmare subito la lacuna, se disgraziatamente esiste, e non addurla a motivo di riprovazione del proposto istituto: se un vizio c'è che l'ostacola, è fuori di esso, che anzi colla sua presenza aggiunge una ragione di più per eliminarlo, come si deve.

Un vizio intrinseco invece gli si vuole trovare in un nuovo sentimento imperialista, di cui si teme sarebbe presa una Corte, quando dalle sue pronunzie dipendesse la costituzione del Parlamento e con essa l'indirizzo della politica nazionale. Previsione questa ben lontana dal vero, ch'esagera il potere conferito alla magistratura ed astraie inoltre dalle condizioni reali, in cui si svolge l'azione ordinaria dei pubblici poteri.

Libere infatti di qualunque omologazione le elezioni incontestate e soggetta a disamina giudiziaria la semplice minoranza delle elezioni, istituiti nel nostro sistema il giudizio preventivo su buona parte del processo elettorale e la varietà delle Corti giudicanti, queste, non legate per giunta da un criterio unico, influiranno se mai, divergentemente in minimo grado sulla struttura interna dell'assemblea, che non potranno facilmente aggiogare al loro carro, non sempre comune.

Dinanzi alla possibile infrazione di precetti legislativi nasce il bisogno d'un organo riparatore del diritto violato dal cittadino o dal governo, mantenuti così nell'orbita legale. Ecco la missione del potere giudiziario. Dinanzi all'astratta possibilità d'ingiusti giudicati, è forza piegare il capo, non istituire altri organi sindacatori, che si potrebbero moltiplicare all'infinito, senza mai soddisfare l'irrequieta richiesta: « *Quis custodiat custodes?* ».

Vero è che, nell'assenza d'ulteriore custodia, occorre assicurarci che l'unica custodia, la garanzia giurisdizionale riesca bene, ma quando nel caso nostro s'affida il giudizio alla Corte d'appello con ricorso in Cassazione quando s'istituisce un parziale giudizio preventivo, mi pare fatto tutto il fattibile perchè la funzione normalmente venga bene disimpegnata.

È poi destituita di fondamento reale l'idea che una Corte profitti delle sue funzioni per ottenere od ostacolare una riforma o in genere per far trionfare una politica propria, e, sostituendosi al corpo elettorale, pensi a collocare creature sue in Parlamento. Se d'ogni potere discrezionale legittimamente attribuito ad ogni organo dello Stato, si dovesse temere l'eventuale abuso in danno della cosa pubblica, — quale costituzione politica — domandiamo noi — sarebbe possibile? quale Stato potrebbe mai fiorire?

L'ostruzionismo non è un fatto normale, appartiene alla patologia politica, di cui il sociologo potrà esaminare le cause sociali e suggerire rimedi d'indole sociale ma da cui il giurista non può fare a meno di prescindere nella costruzione de' suoi istituti giuridici. Esso infatti s'aggira fuori l'orbita del diritto costituito, che s'adagia invece sul reciproco rispetto delle proprie distinte sfere d'azioni da parte dei pubblici poteri.

Sarebbe opportuno negare il diritto di discussione ai deputati ed istituire una procedura legislativa, in cui i progetti venissero elaborati e discussi da un corpo estraneo per passare infine alla ratifica parlamentare? E ciò perchè talora irrequiete minoranze possono abusare di quel diritto e spuntarla così illegalmente sulla stessa maggioranza?

L'esempio dei Parlamenti di Francia divenuti corpi politici, mercè l'abuso della facoltà di negare la registrazione dei regi decreti, non serve all'assunto contrario, per la diversità delle presenti condizioni storiche, senza dire che, se mai, a quella registrazione equivarrebbe una verifica elettorale non il solo giudizio sulle elezioni contestate. Allora in regime assoluto, il potere regio, avulso dal paese indifferente, ben poteva esser dominato da un autorevole collegio come da una clientela qualunque. Ora, in regime rappresentativo, l'ostruzionismo d'una Corte di fronte a un Parlamento, forte di sua popolarità, incontrerebbe la valida opposizione dell'opinione pubblica insofferente di tanta usurpazione.

Se, ciò malgrado, l'usurpazione avviene, vuol dire che ci troviamo in un momento di gravi rivolgimenti politici: si tratta d'una crisi politica insanabile con rimedi giuridici. Allora, dinanzi alla condotta sì rivoluzionaria d'una Corte l'Assemblea, confortata dall'aura popolare, avrebbe pure la sua misura rivoluzionaria da prendere per non cadere in cattività d'un corpo estraneo, troverebbe la valvola di sicurezza cui appigliarsi nell'invulnerabile potere di polizia sopra sè stessa, e negando esecuzione ad invadenti giudicati, serrare il suo tempio ai farisei, che vi portano il verbo d'un nume straniero.

\* \* \*

Mentre coll'avvento del regime costituzionale si ricomponeva in Italia l'unità di giurisdizione, lesa dal sistema del contenzioso amministrativo, prevalso sotto i governi assoluti, che affidavano ai tribunali ordinari le sole controversie tra privati, e il nostro potere giudiziario assumeva facoltà giurisdizionali anco in materia amministrativa, un nuovo strappo a quell'unità operavasi in materia parlamentare. La nuova giurisdizione elettorale, prodotta dalla rappresentanza politica, veniva affidata, sin dal suo nascere, ad un organo distinto dal suo tronco naturale comune e collocata quindi fuori della sua legittima sede. Con quella stessa speciosità, con cui già si ritenne l'esecutivo competente a giudicare sui ricorsi dei privati contro i propri atti, in opposizione ai più elementari principii di logica giuridica, che non permettono nella stessa persona la duplice qualità di giudice e di parte, e colla medesima forza s'è bandito per tanto tempo il domma della competenza esclusiva delle assemblee politiche alla verifica dei titoli d'ammissione dei propri membri.

A ben scrutarvi, le due contravvenzioni al sommo principio dell'unità giurisdizionale hanno alcunchè d'analogo che le avvicina. Nella prima è l'agente governativo stesso che giudica, su ricorso del privato, della legittimità dei suoi atti, nella seconda non è il corpo elettorale (che non sopravvive alla votazione) a giudicare dell'esercizio, più o meno retto del suo diritto, ma è il corpo eletto chiamato a pronunziarsi sulla legittimità di sua elezione. Colà la competenza è dello stesso organo agente attivo, qua dell'organo agente passivo. Il secondo caso equivarrebbe perfettamente a un sistema inverso di contenzioso amministrativo (non meno strano del resto di quello già praticato) che lascerebbe la soluzione delle controversie tra il privato e l'amministrazione pubblica non già al governo agente, ma al privato ricorrente, su cui si riflette l'azione governativa. Nell'un caso e nell'altro, e sta proprio qui il grave errore comune, manca il terzo, giudice spassionato della controversia, che viene risolta invece da una parte interessata (non importa se l'attore o il convenuto); colla lieve differenza che in materia elettorale è giudice non una sola parte interessata, non un solo convenuto, ma tutti i convenuti messi insieme, interessati parimenti alla conservazione del mandato, della cui legittimità son chiamati a giudicare in contraddittorio dell'attore popolare.

Onde l'ingiustizia, che ne nasce, diventa ancora più complessa, in quanto si ripercuote non solo sugli attori ma anche su parte dei convenuti; perchè invece d'una riprovevole alleanza tra tutti questi ultimi elementi in pari modo interessati (alleanza incompatibile coll'indole polemica dei corpi politici) si determina una non meno deplorabile alleanza parziale tra i componenti la maggioranza parlamentare. La quale, all'intento difensivo del mutuo soccorso, associa l'offensivo della sopraffazione degli avversari, e, da tal duplice intento animata, muove l'arma fatale del potere di convalida.

Così stando le cose, appare chiaro che qui non si verificano quegli estremi, che pure permettano l'eccezione di giurisdizioni speciali, da peculiari ragioni suffragate, in un regime d'unità giurisdizionale. E infatti, se si vuole credere non necessario nè possibile che tutte le funzioni di controllo si concentrino nel corpo giudiziario, bisogna sempre che per ciascuna materia siano distinti i tre organi: quello che detta la norma astratta, l'altro che l'applica in concreto; il terzo, che verifica l'applicazione della norma astratta al caso concreto.

Ma bisogna ancora rettamente intendere questo principio, per non incorrere nell'errore di reputarlo salvo, sol perchè la norma elettorale è data dal potere legislativo, l'azione è propria del collegio elettorale o della Corona, il controllo è esercitato da una Camera parlamentare. Il ciclo pare completo al Brunelli (1): che si richiede di più?

Si richiede ancora un'altra condizione, che balza fuori dall'accennato principio, a ben sviscerarlo. Gli è che tutti gli intervenienti all'azione non devono esercitare funzioni di controllo sul suo svolgimento. E, se qualunque atto in genere consta di due elementi, dell'intento e dell'evento, senz'uno dei quali non è perfetto, ogni atto di nomina è tale per l'incontro del primo elemento, la volontà del nominante, col secondo elemento, la volontà del nominato. In diritto privato nessuno à mai pensato ad affidare il giudizio sulla legalità d'un mandato ad uno dei contraenti, sia il mandante che il mandatario. E, poichè all'investitura del potere parlamentare partecipa tanto chi la concede quanto chi la riceve, ad ambedue (e quindi anche al corpo eletto) dev'essere interdetto giudicare sulla legalità dell'investitura medesima. Che se in questa materia altre ragioni consigliassero una giurisdizione speciale, le Camere parlamentari non sarebbero affatto gli organi indicati alla funzione; mentre poi l'idea strana, avanzata in Inghilterra, d'attribuirla ad altro collegio creato *ad hoc*, che non sia Camera parlamentare nè Corte giudiziaria, non ebbe fortuna perchè tutta la presente controversia s'aggira intorno alla conservazione o all'abolizione d'un vecchio privilegio parlamentare (2).

---

(1) RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, III, § 365.

(2) L'idea d'un Comitato speciale, che partecipi degli elementi parlamentare e giudiziario e quindi composto di due deputati e di due alti magistrati, scelti tutti e quattro dal Presidente della Camera, presieduto da un Vice-Presidente, è stata avanzata dal MOSCA (*loc. cit.*) convinto di riunire in tal sistema misto la più perfetta competenza alla più squisita imparzialità. Il sistema è inaccettabile, ispirato com'è al vieto concetto che nel giudicare intorno alla validità d'un'elezione l'elemento politico deve preponderare sull'elemento giuridico; onde l'intervento dei tre parlamentari nel Comitato proposto per temperare col loro tatto politico la coscienza troppo strettamente giuridica dei due magistrati.

Aggiungi ancora che, a prescindere dallo spirito partigiano, naturale dominatore d'ogni assemblea politica, questa, per la sua composizione ed incapacità, non può non riuscire che un cattivo collegio giudicante. « Ogni pubblico istituto — dice l'Orlando ad altro proposito (1) — à la funzione, cui è appropriato e al di fuori della quale non riuscirebbe opportuno nè adatto. La valutazione minuta delle prove, l'accertamento del fatto, il confronto di esso col diritto, le considerazioni così delicate, così sottili sul modo onde una legge va interpretata, tutto ciò non può pretendersi da un'assemblea legislativa; e, aggiungiamo, non appare neppure desiderabile, quando si ponga mente al fondamento che natura pone ».

Eppure malgrado tale esigenza teorica e pratica di variar sistema, s'ammoneisce tuttora la democrazia a non spogliarsi d'una delle sue più preziose conquiste e sotto il fiammante vessillo dell'autonomia parlamentare si tenta coprire ancora l'istituto avariato, come già si spacciava il sistema del contenzioso amministrativo, quale indispensabile guarentigia alla libera attività governativa.

Ma, mentre si ripete sempre che la libertà deve avere i suoi limiti pei cittadini privati, ben sovente si dimentica che deve pur anco averli pei pubblici poteri.

Dicevano allora i paladini del contenzioso amministrativo: — il governo non può ben governare se non possiede nelle stesse sue mani azione e giurisdizione — l'azione sua resta paralizzata, se sottoposta al controllo giurisdizionale d'altro potere — il potere giudiziario, intervenendo in materia amministrativa, si sovrappone al governo e diventa l'arbitro della cosa pubblica — le supreme esigenze della pubblica amministrazione non permettono che il governo sia considerato come un privato qualunque, cui i tribunali devono dare torto o ragione.

Sul medesimo tono affermano tuttora i paladini della competenza parlamentare in materia elettorale: — è d'essenza del regime rappresentativo che ogni Camera verifichi i titoli d'ammissione dei suoi membri — se quella verifica cade in mano d'altro potere, il Parlamento non può più ben funzionare — il potere giudiziario, intervenendo in materia elettorale, diventa l'arbitro dell'opera legislativa — le supreme esigenze della politica impongono a volte d'annullare o convalidare un'elezione, anche quando manca o esiste l'infrazione giuridica, che porterebbe il magistrato ad opposta sentenza. — Ebbene: quasi cinquant'anni di pratica giudiziaria, durante i quali i nostri tribunali hanno applicato liberamente i sani principî della legge del 1865, dimostrano sperimentalmente l'inermità della teorica avversaria. Se, contrariamente alle accampate supreme esigenze della pubblica amministrazione, il privato ricorrente e il governo resistente sono stati considerati come parti pari in giudizio, nessun danno n'è venuto allo Stato, cresciuto anzi in prestigio da una imparziale applicazione della giustizia, nè l'azione governativa

---

(1) *Teoria giurid. delle guarentigie della libertà*, in *Bibl. di Scienze Pol.*, S. I., vol. V, p. 987.

s'è creduta o s'è trovata meno libera per questo. Il potere giudiziario non à esorbitato dal suo compito, non s'è affatto imparcato a governatore dello Stato; e, se mai un giusto rimprovero gli si può muovere, è quello d'essersi troppo ispirato ad un concetto assai angusto di sua competenza, per esagerato timore d'invadere il campo riservato alla libera attività del potere politico. E come Ponzio Pilato, s'è lavato spesso le mani dinanzi alle varie proclamazioni dello stato d'assedio, alle molteplici emanazioni di decreti-leggi, alle accuse di reati ministeriali.

Perchè dunque dovremo ora ritenere che, investita di giurisdizione elettorale, la nostra magistratura sarebbe presa dalla fregola dominatrice di foggare il Parlamento a sua immagine e somiglianza?

I precedenti giudiziari non ci autorizzano a crederlo; mentre i precedenti parlamentari ci ammoniscono di non sacrificare più la giustizia alla libertà e ci impongono di sottrarre alle Assemblee politiche un potere pericoloso, spesso adoperato secondo il criterio di quel deputato francese, che così osò formularlo e proclamarlo: *Nous n'avons pas le droit de nous élire, mais nous avons celui de nous échoisir.*

Se a tanta traviata condotta portano le pretese supreme esigenze politiche, sono da proscriversi dal consorzio civile, in nome d'una vera e più grande esigenza giuridica, l'osservanza assoluta dalla legge.

Che giova appellarsi ancora, come fa il Grippo, al senso di rettitudine dell'assemblea e sperare nel progresso della politica, perchè le Camere, rese più conscie dei propri doveri, procedano alla verifica senza travia-menti dal retto sentiero della giustizia? Si badi anzitutto alla bontà del sistema e, quando s'è creduto trovare il sistema buono, bisogna procurarsi a correggerne le eventuali mende, nè, per paura di queste, gettarsi in braccio d'un sistema peggiore, che pure può offrire in pratica eventuali buone applicazioni. Il dispotismo non cessa d'essere riprovevole, anche quando assuma lo splendore dell'impero d'Augusto. Ma l'istituto in questione funziona anche male: il che anzi à suscitata l'indagine sul suo fondamento giuridico.

La prevalsa competenza parlamentare, in materia di giurisdizione elettorale, è un sistema, s'è visto, teoricamente ingiustificabile non solo, ma anche praticamente nocivo. Tuttavia si rigetta la proposta competenza giudiziaria, perchè si reputa sistema, per quanto teoricamente inattaccabile, praticamente inapplicabile per la temuta invadenza del potere giudiziario.

Ebbene, visto che l'antico organo competente à bisogno ancora di educazione politica, che, si spera, illumini i suoi responsi futuri, se pur si vuol ritenere, il nuovo organo proposto non educato a tal genere di controversie; allora, educazione per educazione, educiamo piuttosto quest'ultimo alla funzione cui per l'indole giuridica propria è chiamato e da cui rimase distratto per aberrazione politica. Così invece di sperare nel progredito senso morale del Parlamento, torna meglio sperare, con maggior fondatezza, nell'educazione politica del potere giudiziario, ond'esso non concepisca la velleità d'asservirsi il Parlamento.

Ed educiamolo alla bisogna affidandogli subito la giurisdizione eletto-

rare. Non s' impara certo l'uso prudente d'un ordigno osservandolo semplicemente anche in azione. È una assai strana pedagogia questa ispirata alla massima: « prima impara il nuoto, poi buttati in acqua ». Così si pretese già negare il regime libero a tanti popoli, reputandoli immaturi alla libertà, quasi potessero maturare sotto il dispotismo e come se la pratica della libertà stessa non fosse la scuola migliore all'uso delle libere istituzioni. L'identico sofisma, addotto contro il suffragio universale, si ripete ora rispetto al potere giudiziario, cui non si vuole affidare la giurisdizione elettorale, perchè, confinato sino ad oggi al campo giuridico privato, non lo si reputa maturo all'alta nuova funzione, nel cui esercizio potrebbe eccedere i suoi limiti.

Ma, anche a non volergli riconoscere l'attitudine a ben disimpegnarla, colle stesse norme adoperate negli altri giudizi, esso non potrà acquistarne l'abito che coll'esercizio medesimo continuato.

Concludiamo coll'affermare che il trasferimento di quel potere all'autorità giudiziaria sarebbe degno atto di legislazione sperimentale, non che un passo ragguardevole verso lo Stato giuridico, suprema esigenza dell'odierno momento storico.

L'articolo 60 dello Statuto nacque quando i vizî della rappresentanza ancora nascita non potevano palesarsi, e ben nota era invece la tendenza assorbente del potere esecutivo, che appena allora si spogliava dell'assolutismo, nè poteva concepirsi la competenza del potere giudiziario, considerato quale una branca del governo regio.

L'evoluzione del regime rappresentativo, mentre à tratto in evidenza nella vita statale la funzione autonoma del potere giudiziario, à condotto all'assurdo d'un diritto di convalida esercitato ad uso e consumo della maggioranza parlamentare. Se i fatti sono stati contrari alle previsioni, se evitando un danno temuto s'è caduti in altro danno imprevisto, il conto non torna più e l'articolo 60 bisogna che faccia la fine della guardia nazionale; perchè il savio legislatore, da esperto nocchiero, deve subito cambiar rotta, appena avvisatosi verso quali scogli trasporti l'indirizzo seguito. Non conclude l'obbiettare che di nessuna guarentigia annessa al regime parlamentare, può dirsi con sicurezza aver fatto il suo tempo; perchè, s'è fortunatamente non necessaria oggi, può divenirlo nuovamente domani per eventi disgraziati (1). Ciò andrebbe ben detto, qualora si trattasse, ad esempio, di privare i cittadini d'una garanzia della libertà, sotto il pretesto che l'onestà d'un governo civile, prodotta dalla lunga pratica delle libere istituzioni, non attenderebbe medesimamente ai diritti di nessuno. Ciò andrebbe ben detto nel caso nostro, se si pretendesse spogliare il Parlamento di quel potere a beneficio della Corona o del Gabinetto, i suoi naturali competitori nell'agone politico. Qui si tratta invece di concedere quel delicato ufficio ad un corpo neutro, cui tal genere di delicate mansioni compete per natura.

Nè vale opporre ancora come razzo finale, il fatto che il Parlamento

---

(1) RACIOPPI e BRUNELLI, *op. cit.*

non rinunzierà mai ai suoi privilegi (1). Quest'argomento semplicista, spunta fuori in varie foggie contro parecchie riforme, come già ad esempio contro l'indennità parlamentare, che si diceva repugnante alla coscienza nazionale.

Quando si discute sulla bontà d'una riforma, nell'elenco degli argomenti contrari non deve mai figurare il fatto che quella riforma non potrà attecchire, perchè così spostasi la questione. Una riforma è buona o cattiva in sè stessa, per le sue qualità intrinseche, indipendentemente dalla probabilità del successo. Se un istituto non esiste, è certo, matematicamente sicuro che le condizioni sociali sono tali da non permetterne l'esistenza. Ma appunto si discute sulla bontà di esso e se ne esaminano i pregi, affinchè quelle condizioni si modifichino in suo favore e permettano d'introdurlo nell'ambiente già ostile.

La proposta riforma risente di quella moderna tendenza scientifica, che mira a regolare giuridicamente tutta quanta l'attività statale e a stabilire giuridiche garanzie d'una retta applicazione della legge, elevate a suprema reggitrice di governanti e governati. La controversia, che ci occupa, riflette il dissidio aperto tra il diritto e la politica, dal quale uscirà il perfetto Stato giuridico. Ad esso ci avviciniamo, a misura che s'allarga la sfera del diritto e si restringe quella della politica, cui sfuggono tutti i rapporti riceventi sanzione giuridica. Nessuno può dire sin dove arriverà la determinazione giuridica perchè non tutti i rapporti si prestano a divenire oggetto d'una norma legislativa.

Intanto osserviamo scrupolosamente una rigorosa applicazione della legge laddove la norma legislativa è possibile ed esiste infatti, anzichè abbandonarla ai malfidi marosi d'una maggioranza parlamentare.

E così, se l'art. 60 dello Statuto fu a suo tempo una preziosa conquista della libertà sull'assolutismo, oggi la traslazione della giurisdizione elettorale da un corpo politico ad un collegio giudiziario sarebbe una magnifica conquista del diritto sulla politica; onde l'ideale dello Stato giuridico divenga sempre più.

Dott. ATTILIO LOMAGRO.

---

(1) PALMA, *op. cit.*