

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. X N. 6-bis

RELAZIONE DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Jervolino Angelo Raffaele, *presidente*; Malagugini e Colitto, *vicepresidenti*; Sampietro Umberto, Corbi e Menotti, *segretari*; Assennato, Bianco, Boidi, Bubbio, Cavallari Vincenzo, Corona Giacomo, De' Cocci, De Francesco, D'Onofrio, Ebner, Foderaro, Jacometti, Martoni, Miceli, Michelini, Pignatelli, Polano, Sansone, Schiavetti, Schiratti, Tesauro, Vedovato, Viale;
Basile Giuseppe, *relatore di minoranza*

SULLA

ELEZIONE CONTESTATA PER LA CIRCOSCRIZIONE DI PALERMO (XXIX)
(EDOARDO MARINO)

Presentata alla Presidenza il 21 febbraio 1958

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta delle elezioni, in data 23 gennaio 1958, dopo ampia discussione svolta dalle parti in seduta pubblica e poi dai suoi componenti in Camera di consiglio, ha deliberato, *a maggioranza*, di proporre alla Camera l'annullamento della elezione dell'onorevole Marino Edoardo a deputato della XXIX Circoscrizione (Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta), per la ineleggibilità prevista dall'articolo 6, lettera a), del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, ricoprendo egli alla data di convocazione dei comizi elettorali la carica di deputato della Regione siciliana.

Un numero apprezzabile di commissari ha dissentito da tale pronuncia ed intende, con la relazione che ho l'onore di presentare, dar ragione del dissenso.

La Giunta si è trovata divisa fondamentalmente sul criterio informatore della interpretazione della norma citata, avendo la maggioranza ritenuto ed esplicitamente affermato con la relazione dell'onorevole Bubbio

che la norma deve essere interpretata *rigorosamente*, laddove la minoranza è convinta che le cause di ineleggibilità, conformemente alle nostre costanti tradizioni, vanno interpretate ed applicate con criterio di larghezza a favore del proclamato, avendosi riguardo alla equità più che alla lettera della legge.

Assume l'onorevole relatore di maggioranza che il rigore interpretativo è giustificato dalle esigenze della certezza del diritto e della tutela del candidato che vanta titolo a sostituirsi al proclamato.

Ma la certezza del diritto, che ha specifica importanza per l'avvenire, è fuori causa in questa materia, essendosi avuta la nuova perfetta disciplina contenuta nell'articolo 2 della nuova legge 16 maggio 1956, n. 493 (articolo 7 del testo unico n. 361 del 1957) per la elezione della Camera dei Deputati, che ha preveduto tutte le ipotesi, anche dello scioglimento anticipato della Camera, ai fini del termine della cessazione della funzione incompatibile. E ciò proprio per eliminare

— come ebbe a precisare il Ministro presentatore del progetto, onorevole Scelba — *la incertezza e la evidente incompletezza dell'articolo 6 del testo unico del 1948 (Camera, legislatura II, stampato n. 1237, pag 2).*

E quanto alla tutela del candidato successibile, ritiene la minoranza della Giunta, che tale giusta considerazione debba conciliarsi col rispetto della volontà del corpo elettorale, che non può essere sacrificata ad un testo *incompleto ed incerto* della legge elettorale.

Prescindiamo anche noi dall'esaminare l'opportunità di ineleggibilità del genere in regime di suffragio universale e di circoscrizioni larghissime a sistema proporzionale, che, mentre escludono ogni pericolo di indebiti vantaggi, limitano la libertà di scelta dell'elettore a causa di una ingiustificata prevenzione. È certo però che l'indirizzo ermeneutico di siffatte norme non può nell'odierno ordinamento elettorale politico essere lo stesso che nei casi di suffragio ristretto e di collegio uninominale.

A questa elasticità di giudizio la Giunta e la Camera, ad avviso della minoranza, non possono e non devono sottrarsi in omaggio alla propria sovranità che consente loro di fare largamente uso dei criteri di opportunità e di equità, specie per colmare norme elettorali che appaiono lacunose nella formulazione ed eccezionali per la sostanza.

Questo concetto sul quale nella seduta pubblica ebbe a soffermarsi in modo particolare il patrono dell'onorevole Marino ha trovato eco nei commissari di minoranza essendo stato appoggiato dall'insegnamento che proviene dalla prassi parlamentare antica e recente.

È di oltre un secolo il parere del Conte di Cavour: doversi interpretare restrittivamente le norme che « escludono dal far parte della Camera dei Deputati » (14 gennaio 1854, sulla elezione Gerbore), tesi della più chiara ortodossia giuridica, che ha portato poi la nostra Camera ad estendere nel senso di applicare oltre i casi e i tempi previsti le norme derogative a quelle che comminano la ineleggibilità.

Ci sia consentito invero di ricordare, fra i tanti casi, quello tipico contemplato nell'articolo 129 del testo unico elettorale politico 2 settembre 1919, n. 1495, con cui si consentì in via transitoria per le prime elezioni politiche (XXV legislatura) ai sindaci di comuni appartenenti al loro collegio elettorale di cessare dalle funzioni 25 giorni (anziché 180) prima di quello della elezione. Ebbene la

Camera — per ragioni di somma equità, come ebbe a scrivere il relatore onorevole Murgia — non soltanto applicò quella norma speciale (per i sindaci) e transitoria (per le prime elezioni del 1919) anche ai membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa (*Doc. IX, n. 13, elezione onorevole Palma a Napoli, tornata 1° giugno 1922*) ma la estese persino alle elezioni successive del 1921, per la XXVI legislatura (*doc. IX, n. 9, elezione onorevole Innamorati e Nobili a Perugia, tornata 1° giugno 1922; doc. IX, n. 15, elezione onorevole Nosedà a Como, tornata 1° giugno 1922*). Che anzi la Camera della stessa legislatura convalidò addirittura *senza neppure contestarne le elezioni* altri nove sindaci ed altri due membri elettivi di Giunta provinciale amministrativa tutti dimessisi fuori termine.

E tale facoltà di applicare una norma favorevole oltre i casi e i tempi previsti è stata del resto recentemente riaffermata dalla Giunta delle elezioni del Senato per il caso Lauro dal relatore onorevole Spallino, il quale non ha esitato ad affermare (*tornata Senato 6 aprile 1954, pagine 4055 e 4064*) che se l'onorevole Lauro si fosse dimesso da sindaco di Napoli in qualunque momento prima delle elezioni del 1953, cioè, anche fuori dei 90 giorni prescritti, *ragioni di equità* avrebbero consigliato la sua convalida. D'altronde nel perspicuo parere 7 agosto 1951 esteso dalla Giunta delle elezioni sulla compatibilità delle funzioni di deputato con quelle di sindaco venne esplicitamente affermato dal Presidente onorevole Corsanego il potere della Camera di adottare una soluzione « rispondente alle esigenze di natura politica ed etica, anche oltre la stretta interpretazione giuridica della norma ».

E tutto ciò non è che applicazione del più generale principio (vedasi STORIO PINTOR: *La decadenza dal diritto elettorale per indegnità e il potere delle Assemblee politiche in materia di convalidazione: « Foro it. » 1916, III, 113*) di cui la Camera è gelosa custode, che cioè essa *nel decidere sulla eleggibilità dei propri membri non compie funzioni di ordine puramente giudiziario, ma anche di ordine politico, e quindi può prescindere dalla rigorosa applicazione del diritto ed attenersi a ragioni di convenienza e di opportunità politica (legislatura XXIV, doc. V, n. 31, elezione Cipriani a Milano, tornata 13 dicembre 1915)*. E ciò anche nei casi di contestazioni attinenti alla regolarità delle operazioni elettorali (*legislatura XX, elezione Campi Salentino, tornata 31 gennaio 1901; legislatura XXII, elezione Boiano, tornata 19 dicembre 1906*).

* * *

È dunque all'equità, dovizioso patrimonio nostro, che bisogna far richiamo perché la questione della eleggibilità dell'onorevole Marino possa trovare una soluzione di giustizia, data la riconosciuta imperfezione ed incertezza della norma che si intende applicargli.

L'articolo 6 infatti della legge elettorale politica del 1948 risente di tutta la urgenza e la provvisorietà con le quali la Costituente ebbe a definire la materia delle elezioni politiche.

I casi di ineleggibilità vennero previsti con efficacia contingente: ciò fu esplicitamente dichiarato dal relatore di maggioranza onorevole Fuscini il quale espresse la certezza che il Parlamento della I legislatura avrebbe rimaneggiato tutta la materia (*Costituente, tornata 15 dicembre 1947, pagina 3231*).

Fu perciò che si provvide ad emanare una disposizione transitoria limitata alle prime elezioni, che costituì poi l'articolo 94 del testo unico elettorale politico del 1948. Con essa si dispose che la cessazione dalla carica incompatibile potesse avvenire anche un giorno prima dell'accettazione della candidatura a deputato; laddove nessuna norma venne adottata per i casi di anticipato scioglimento della Camera.

È noto peraltro che il Parlamento della I legislatura riesaminò sì la materia elettorale, ma principalmente per quanto riguardava il sistema da sostituire a quello proporzionale allora vigente, per assicurare il premio di maggioranza: dell'articolo 6 non si parlò ed è soltanto con la citata legge 16 maggio 1956, n. 493, che la rielaborazione della materia è avvenuta, precisandosi l'obbligo dei candidati ineleggibili di cessare dalle funzioni e dimettersi 180 giorni prima dalla data di scadenza del quinquennio di durata della Camera, decorrente dalla data della prima riunione della medesima, ed in caso di scioglimento anticipato entro sette giorni successivi al decreto di scioglimento.

Il nuovo ordinamento ha così accolto il criterio *certo* del quinquennio per le legislature che hanno vita normale, facendo ricorso all'elemento *imprevedibile* del decreto di convocazione dei comizi nei casi di fine prematura della legislatura. Questa *certezza del diritto*, esigenza — come si è visto — invocata dall'onorevole relatore Bubbio con la relazione di maggioranza, renderà per l'avvenire inescusabile qualunque ritardo del candidato nell'adempire al precetto della legge.

Per le elezioni del 1953 invece sussistevano le più gravi incertezze, ogni calcolo dovendo basarsi sul decreto di convocazione dei comizi anziché sulla scadenza del quinquennio di vita della Camera.

Né sembra determinante il calcolo adottato dalla maggioranza. Si dice: poco importa che vi sia stato lo scioglimento anticipato, perché l'onorevole Marino doveva sapere che la I legislatura veniva a scadere il 7 maggio 1953, che entro 70 giorni da tale data avrebbero dovuto aver luogo le nuove elezioni e che, tenuto conto del termine di presentazione dei contrassegni delle liste, il decreto di convocazione dei comizi avrebbe dovuto aver corso non più tardi del 16 maggio 1953. E pertanto, si conclude, l'onorevole Marino, prendendo come base tale data, avrebbe potuto facilmente calcolare i 90 giorni per cessare dalle funzioni, fissandoli al 15 febbraio 1953.

Ma tale calcolo, indubbiamente suggestivo per l'argomentazione aritmetica, difetta — ad avviso della minoranza — di forza logica per un elemento storico dominante e preciso di cui occorre tener conto, e cioè che al 15 febbraio 1953 la nuova legge elettorale in elaborazione era tuttora davanti al Senato, oggetto di un massiccio ostruzionismo, che ebbe termine il 29 marzo 1953, seduta di chiusura della discussione e di approvazione della legge stessa.

Fino a tale data i candidati — sindaci e deputati regionali — ignoravano come sarebbe stato disciplinato il termine per le dimissioni, che era stato fissato nel 1948 con carattere di provvisorietà; i candidati stessi avevano tutto il diritto di ritenere che sarebbe stata esplicitamente od implicitamente prorogata la norma transitoria — che portava la cessazione delle funzioni all'accettazione della candidatura — adottata, su richiesta dei Costituenti onorevoli Bubbio, Corbino e Tripepi, per le elezioni della I Legislatura. Infine i candidati trovarono scusabilissimo motivo di perplessità ad ingolfarsi nei calcoli indicati dall'onorevole relatore Bubbio per i dubbi, sia pure costituzionalmente infondati, che sulla stampa vennero espressi in quel primo trimestre del 1953 circa una eventuale proroga della legislatura, dubbi del resto che sono affiorati anche in questi giorni per la legislatura in corso a causa del tempo occorrente per condurre in porto la riforma del Senato.

L'errore dell'onorevole Marino, quindi, lungi dall'essere inescusabile, come afferma l'onorevole relatore di maggioranza, ha

per sé numerosi motivi di natura obiettiva che lo giustificano e che consentono, in base ai criteri della più elementare equità, di far ritenere tempestiva la sua cessazione dalle funzioni di deputato regionale ai fini della eleggibilità a deputato al Parlamento.

Egli, infatti, cessò pochi giorni dopo la emanazione del decreto di convocazione dei comizi (4 aprile 1953), allorquando cioè tutti i dubbi sulla data delle elezioni vennero a cessare e allorquando la nuova legge elettorale, promulgata e pubblicata quattro giorni prima, conservò la grave lacuna di previsione del nuovo termine entro cui i candidati avrebbero dovuto cessare dalla carica incompatibile in sostituzione di quello previsto dall'articolo 6 del testo unico elettorale politico del 1948. Era pertanto lecito ai candidati di ritenere prorogata anche la norma transitoria dell'articolo 94 di tale testo unico che fissava il termine al giorno antecedente l'accettazione della candidatura. Logica, coerente conclusione che, come abbiamo veduto, fu accolta dalla Camera della XXVI legislatura col prorogare ed estendere una norma speciale che si sarebbe dovuta esaurire all'atto delle elezioni della legislatura precedente.

A tale soluzione nessun ostacolo può derivare dalla circostanza, rilevata nella relazione di maggioranza, della permanenza delle indennità di carica quale comportamento antitetico alla volontà dell'onorevole Marino di lasciare la carica stessa.

A parte invero il diritto della Camera di disporre il rinvio degli atti alla Giunta per un supplemento istruttorio diretto ad accertare che la cessazione dalle funzioni a partire dal 13 aprile 1953 fu assoluta, come del resto risulta dalle comunicazioni dell'onorevole Presidente della Regione Siciliana, è anche certo che le indennità relative al periodo 13 aprile-30 giugno 1953 furono inviate di ufficio in unica soluzione all'onorevole Marino subito dopo l'accettazione delle dimissioni avvenuta il 1° luglio 1953.

Trattandosi di indennità, come è noto, non rinunciabile né cedibile e di spesa obbligatoria della Regione, questa aveva l'obbligo di erogarla, al pari dello Stato il quale — come è costante giurisprudenza amministrativa — è costretto a corrispondere gli stipendi al personale dimissionario fino al giorno dell'accettazione delle dimissioni anche se di fatto il dipendente non ha prestato servizio dopo la presentazione delle dimissioni stesse. D'altro canto l'onorevole Marino non aveva possibilità di respingere le indennità, per la loro particolare natura, ma soltanto la facoltà di devolvere l'importo, in ossequio alla sua sensibilità morale, in destinazioni di solidarietà sociale, come egli ha fatto.

La minoranza della Giunta, pertanto, affidando alla saggezza della Camera le considerazioni suesposte, ha l'onore di proporre la convalida della elezione a deputato dell'onorevole Marino.

GIUSEPPE BASILE, *Relatore di minoranza.*