

LE VICENDE DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA  
DALL'EDITTO ALBERTINO AL 1924

A) - *L'ELETTORATO POLITICO*

**1. - Premesse.** — Una sintesi storica della legislazione elettorale italiana, anche se racchiusa in una visione panoramica, sospinge quasi sempre a indugiare su taluni momenti nei quali si riflettono le fasi più importanti di un laborioso processo evolutivo. Seguire di pari passo lo svolgimento delle vicende sulla scorta degli atti parlamentari, delle relazioni illustrative dei vari disegni di legge e della letteratura formatasi in argomento riuscirebbe certamente di lieve fatica; ma, oltrechè esorbitare dai limiti e dalle finalità del presente volume, si risolverebbe in una ripetizione non necessaria nè feconda di dati, fatti e circostanze ormai acquisiti da quanti prendono interesse alla materia o la cui conoscenza può essere senza difficoltà raggiunta con la consultazione dei testi su menzionati.

D'altro canto, gli aspetti più salienti del processo storico si lasciano cogliere agevolmente attraverso la stessa esposizione, contenuta in altre parti del volume, delle risultanze dell'indagine statistica che, nella sua elaborazione, rispecchia appunto le fasi principali dell'opera legislativa. A conferma dell'assunto valga un esempio per tutti: il raffronto tra la popolazione elettorale dei singoli periodi a ciascuno dei quali corrisponde il ciclo di efficacia di una data legge. Ed è noto come nel costante aumento della popolazione elettorale occorra ravvisare una delle manifestazioni preminenti di quel processo evolutivo che viene qui delineato e del quale appare più utile una disamina critica che una pedissequa ed arida descrizione.

Ed invero non è privo di significato od importanza il fatto che se taluni principî basilari della nostra legislazione sono rimasti invulnerati, altri che, rapportati alle singole epoche in cui sorsero e si affermarono, sembravano irrevocabilmente penetrati nella coscienza e nel patrimonio giuridico della nazione, sono poi caduti, senza possibilità di ritorno, sotto la spinta delle nuove correnti ideologiche e per effetto dell'inserirsi di nuove forze sociali nell'agone politico. Forze e correnti che nel loro perenne rinnovarsi costituiscono il fermento vitale e, ad un tempo, la testimonianza irrefutabile di un movimento graduale ma

ineluttabile, che da una concezione oltremodo angusta del più alto diritto del cittadino è via via pervenuto all'affermazione sempre più piena e decisa di una conquista inalienabile, qual'è ormai il suffragio universale.

Non è soltanto nel mutevole spirito dei tempi e nell'incremento della cultura, nelle profonde trasformazioni dell'ordinamento economico e nell'aprirsi di più vasti orizzonti al pensiero giuridico che vanno ricercate le ragioni di sì ampio riconoscimento, ma è sopra tutto nella azione rigeneratrice dei partiti che, stando alla felice intuizione di un acuto scrittore, « anche quando sembra che invecchino e muoiano, risorgono sempre dalla loro polvere ultrice, ritornano giovani, pronti alla lotta, supremo fattore, questo, della libertà, della civiltà, del progresso di un popolo ».

Se il periodo fascista ha determinato una frattura, più che una soluzione di continuità, nel processo storico cui si è innanzi accennato, occorre tuttavia non dimenticare che la nostra legislazione elettorale è stata caratterizzata, nelle sue svariate fasi, da una costante, liberale tendenza verso l'abolizione di ogni forma di restrizione o limitazione del suffragio. Il che torna certamente ad onore di un popolo che ha a mano a mano allargato la propria concezione politica malgrado l'influenza di cause negative sulle quali non è possibile soffermarsi.

**2. - L'editto albertino.** — L'editto albertino del 17 marzo 1848, n. 680, attinge formalmente la sua origine dall'art. 83 dello Statuto che, nelle disposizioni transitorie, riserva a leggi speciali la disciplina di determinate materie d'interesse pubblico, come l'elettorato, la stampa, il riordinamento del Consiglio di Stato, la milizia comunale.

Gettate le basi del regime rappresentativo con la carta costituzionale largita al popolo nell'accesa atmosfera dei moti liberali cui aveva porto alimento il soffio vivificatore della rivoluzione francese, sorgeva la necessità di apprestare, con un apposito sistema di norme giuridiche, gli strumenti essenziali del meccanismo elettorale, al fine di tradurre in atto il nuovo ordinamento dello Stato. Veniva in tal modo sciolta la riserva con una legge che, in quanto dava esecuzione a disposizioni dello Statuto, appariva, al pari di questo, intangibile: il che fornisce una sufficiente spiegazione del pensiero espresso dal Rattazzi nella relazione al R. D. 20 novembre 1859, col quale si introducevano nella legge elettorale alcune riforme reclamate dall'annessione delle Provincie lombarde e dalle migliorate condizioni politiche del paese: « Agli occhi del paese la legge elettorale è sacra come è sacro lo Statuto di cui essa è il completamento e la garanzia pratica più efficace ».

Il pensiero del ministro scaturiva manifestamente da una diffusa convinzione della quale si era reso interprete il Lanza con l'asserire

alla Camera dei Deputati, nella seduta del 10 gennaio 1850, che il mutamento dei principi fondamentali della legge elettorale avrebbe potuto « gravemente alterare l'essenza del regime rappresentativo » e addirittura annientarlo ! Esso veniva peraltro riflesso con chiara evidenza dalla realtà della vita parlamentare e dall'atteggiamento, diremo negativo o inerte, della dottrina e della stampa che vedevano nella legge elettorale quasi una manifestazione esclusiva della prerogativa sovrana e, in ogni caso, uno dei cardini delle istituzioni rappresentative, per modo che non sarebbe stato lecito modificarla senza porre in discussione le ragioni stesse del nuovo edificio costituzionale realizzato dopo alterne vicende. Senonchè la forza degli eventi ed il progressivo risvegliarsi della coscienza popolare dovevano trarre a ben diverse conclusioni, quelle che ai più apparivano concezioni insuperabili di un sistema che soltanto nel dinamismo della vita politica poteva appagare in pieno le istanze di un'ordinata convivenza e di un civile progresso.

A differenza delle leggi elettorali emanate negli altri Stati della penisola e successivamente travolte dalla reazione insieme con le costituzioni nelle quali erano incorporate, l'editto albertino rimase in piedi, sebbene ispirato ad una concezione meno liberale, e costituì, nonostante le modificazioni apportate, in processo di tempo, alla sostanza ed alla tecnica del suffragio, la falsariga dei provvedimenti susseguiti nella materia fino alla soppressione delle libertà costituzionali posta in atto dal fascismo.

Si è parlato di una concezione meno liberale. Ed infatti il presupposto da cui prende le mosse l'editto albertino è che un governo sinceramente rappresentativo in tanto può realizzarsi in quanto il suffragio si manifesta da tutte quelle categorie di cittadini a favore delle quali milita una presunzione di capacità per effetto del censo o del possesso di titoli di cultura o dell'esercizio di particolari attività. Concezione sostanzialmente angusta, quand'anche lodevole nel fine ultimo cui si ispira, se considerata in relazione al numero delle persone che, non rientrando in alcuna delle categorie anzidette, vengono ad essere escluse, come logico corollario, da una diretta partecipazione alla vita politica del Paese.

Questa illazione apparirà ancor meno arbitraria qualora si ponga mente che ad una concezione così ristretta non sfuggono neppure coloro che, sebbene in possesso degli altri requisiti, non hanno ancora compiuto l'età prescritta dalla legge nè quanti, e sono la maggioranza, contribuiscono col pagamento delle imposte indirette all'attuazione dei pubblici servizi e, quindi, alla finanza dello Stato. Non si dimentichi — e ciò conferma la bontà dell'assunto — che sui requisiti di cui è parola sovrasta il censo come titolo precipuo per l'elettorato attivo, quasi che il diritto politico non fosse un attributo della personalità umana ma una facoltà connaturata al possesso di beni economici, una specie di *jus reale* !

Meno angusta è, per contro, la concezione dell'elettorato passivo: le cause d'ineleggibilità ed incompatibilità hanno, infatti, una sfera assai meno estesa di quelle che impediscono la partecipazione del cittadino alle urne.

Data, poi, la modesta entità degl'iscritti nelle liste, la circoscrizione elettorale assume necessariamente proporzioni limitate.

A conclusione di questi rapidi accenni, non si può non riconoscere che già nell'editto albertino la procedura di formazione delle liste ha una disciplina giuridica accurata che sarà sostanzialmente mantenuta nelle leggi posteriori, pur con le innovazioni rese necessarie dall'estensione del suffragio, dal progresso della tecnica legislativa e dal rafforzamento delle guarentigie che debbono presidiare un congegno insostituibile del meccanismo elettorale.

**3. - La legge elettorale del 20 novembre 1859.** — Il periodo che segue all'editto albertino e si conclude con la caduta della destra è caratterizzato da numerosi tentativi, più o meno audaci, destinati peraltro ad infrangersi contro la preoccupazione che un eventuale allargamento del suffragio avrebbe avuto riflessi negativi sulla unità dello Stato raggiunta dopo tanti sforzi ed alterne vicende.

Non che gli spiriti meno aperti alle riforme fossero affatto insensibili alle istanze delle nuove forze politiche e sociali delle quali sarebbe stato sommamente improvvido ignorare il peso e l'influenza nella vita del Paese; tuttavia quella preoccupazione, non disgiunta dalla concezione di un governo rappresentativo che fosse la risultante di un esercizio consapevole, libero ed intelligente del diritto di voto, aveva finito col prevalere, sommergendo nell'indifferenza o in inconcludenti discussioni non pochi progetti che l'economia del presente lavoro non consente neppure di citare.

Comunque, anche in un'atmosfera poco propizia a generosi impulsi, e nonostante il naufragio di tanti conati, l'esigenza di un suffragio meno ristretto continuava a farsi strada nella coscienza dei più e poteva raccogliere, per tal modo, qualche debole affermazione; ma più che siffatta esigenza, si appalesava con crescente persuasione l'incongruenza di fondare l'edificio rappresentativo su una presunzione di legalità così malferma come il censo. Sotto tale riguardo, la legge 20 novembre 1859, n. 3778, segna indubbiamente un progresso inquantochè per talune categorie di cittadini l'elettorato viene ammesso sulla base di indizi legali più sicuri del censo che, mentre testimoniano una maggiore attitudine all'esercizio del suffragio, consentono di prescindere del tutto da qualsiasi riferimento ad attività economiche e, in particolare, alla potenzialità contributiva dei singoli individui.

Tra i disegni di legge cui abbiamo accennato assumono maggiore rilievo ai fini della nostra indagine critica quelli rivolti, da un lato, a

ridurre il limite di età o la misura del censo e, dall'altro, ad estendere la cerchia di coloro a favore dei quali il possesso di speciali titoli di cultura o il disimpegno di determinati uffici faccia presumere una più chiara maturità politica.

Aumentato il numero dei Collegi e, quindi, dei deputati per effetto dell'annessione delle nuove Provincie, migliorata la disciplina giuridica delle liste, specie per quanto concerne la procedura dei ricorsi, circondata di maggiori cautele la costituzione dei seggi, ritoccate le esclusioni dall'elettorato passivo, con particolare riguardo alle incompatibilità, e così via: sono queste le caratteristiche più importanti della legislazione del periodo in esame. Gioverà qui ricordare, di sfuggita, che per la elezione dei candidati non era sufficiente conseguire la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, ma occorreva altresì che i voti riportati fossero non inferiori al terzo del numero degli elettori iscritti nel Collegio. Nel concorso di questa duplice condizione, e sopra tutto del « *quorum* », è il riverbero di quella particolare concezione che postula una più stretta aderenza della rappresentanza al corpo elettorale e, in particolare, alla manifestazione di volontà di un minimo di elettori al disotto del quale non sarebbe possibile discendere senza svuotare di ogni serio contenuto la rappresentanza medesima.

Naturalmente il sistema di votazione adottato comporta un secondo esperimento nel caso in cui nessuno tra i candidati abbia ottenuto il numero di suffragi necessario: donde l'istituto del ballottaggio che troverà applicazione anche nel campo dell'elettorato amministrativo.

**4. — Il Testo Unico del 24 settembre 1882.** — L'avvento della sinistra al potere segna l'inizio di un nuovo ciclo nel processo storico della legislazione elettorale italiana e, con esso, l'accentuarsi della tendenza all'allargamento delle basi del suffragio. Il principio censitario, inteso come fonte precipua dell'elettorato attivo, rivelava la sua intrinseca debolezza a mano a mano che le condizioni sociali del popolo italiano si avviavano verso una fase più progredita sia per il rifiorire dei traffici ed il lento ma continuo sviluppo della cultura, sia per il graduale elevamento del tono generale della vita, onde il cittadino da un maggior benessere economico attingeva una più chiara coscienza non soltanto dei propri doveri, ma anche dei propri diritti. Il che non poteva non acuire l'antitesi storica tra quel principio — cui peraltro non è da disconoscere una specifica funzione e giustificazione nel momento in cui ebbe giuridica formulazione — e le esigenze di una più ampia partecipazione di singoli individui e classi al governo della cosa pubblica.

L'editto albertino, trasfuso con lievi ritocchi nella legge del 17 dicembre 1860, n. 4513, riecheggiava senza dubbio motivi liberali e costituiva, in quel tempo, un efficace strumento per la instaurazione

di un sincero governo rappresentativo, anche se tuttora assai lontano dalla odierna realtà ed estensione delle forme democratiche. E per oltre un trentennio le istituzioni rappresentative italiane trassero nascita e vigore da un complesso di norme che non erano certamente scevre di pregi e costituivano anzi una disciplina organica e, per molti aspetti, rispondente alle condizioni del momento.

È, però, intuitivo che nel perenne evolversi della vita politica un congegno destinato ad interpretare i bisogni collettivi ed a favorirne il pratico soddisfacimento non sarebbe potuto rimanere inalterato nei suoi lineamenti fondamentali senza venir meno alla sua stessa ragion d'essere. Ed è precisamente nella necessità di adeguare la legge al mutato atteggiarsi della vita sociale la fonte di nuovi progetti intesi a tradurre in pratica quanto lievita e fermenta nel corpo sociale.

Il Testo Unico del 24 settembre 1882, n. 999, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni della legge 22 gennaio 1882, n. 593, e della legge 7 maggio 1882, n. 725, conclude una intensa, illuminata attività parlamentare i cui frutti, per quanto attiene alla materia dell'elettorato, possono riassumersi nei seguenti postulati:

a) abbandono del sistema censitario come titolo principale per l'ammissione del cittadino all'esercizio del suffragio; riduzione della misura del censo; equiparazione al pagamento dell'imposta diretta della corresponsione di un canone annuo per fitto di fondi rustici od urbani ecc. In tal modo, anche se congiunta al requisito dell'alfabetismo, la capacità censitaria scende ad un livello così basso da concretare indirettamente una estensione del suffragio. Come esattamente rileva l'on. Zanardelli nella sua relazione, che ben a ragione è stata definita una pietra miliare nella storia parlamentare italiana, tutte le categorie, tutti gli interessi, possono dirsi rappresentati « quando si esige una capacità così elementare che non v'ha classe la quale non la possieda, e che chiunque può agevolmente procurarsi ».

È vero, tuttavia, che il risultato pratico è ben lungi dal realizzare una condizione di giustizia distributiva perchè, come si è già osservato, restan sempre esclusi dall'elettorato tutti quei cittadini che, pur partecipando alla vita finanziaria del Paese per effetto del pagamento delle imposte indirette, non sappiano leggere e scrivere.

Comunque, un passo decisivo verso l'abolizione del criterio in discussione sarebbe, allora, parso anche ai più aperti fautori del suffragio universale una misura troppo audace poichè contingenze varie, non ultima la scarsa applicazione della legge sull'istruzione obbligatoria a causa di una organizzazione insufficiente, costringevano la cultura nei limiti di un privilegio concesso ad un numero certamente non rilevante di persone;

b) abbassamento del limite di età per l'elettorato attivo dal 25° al 21° anno. È appena il caso di osservare come siffatta disposizione porti,

nel concorso degli altri requisiti richiesti dalla legge, nuovi nuclei alle urne e rappresentanti, perciò, una tappa ulteriore, e non di poco momento, nel cammino verso il superamento di limiti e restrizioni all'esercizio del diritto di voto ;

e) estensione del criterio della capacità per sè stante, indipendentemente da qualsiasi considerazione di ordine economico e con la dispensa della prova dell'alfabetismo non soltanto per coloro che siano in possesso di un titolo di studio superiore, ma anche per quelli che abbiano disimpegnato un determinato ufficio o conseguito una decorazione, e così via.

L'estensione del criterio in parola riposa sopra tutto nella presunzione di maturità che deriva dall'aver sostenuto con buon esito l'esperimento del corso elementare obbligatorio oppure dall'aver superato l'esame della seconda classe elementare.

Per quanto tale presunzione non meriti largo credito, essendo insufficiente, quand'anche congiunta al censo, a creare nell'elettore condizioni di piena intelligenza, consapevolezza e libertà di voto, tuttavia appare più che manifesta l'intenzione nel legislatore d'inserire altre energie nel dinamismo della vita politica, -senza usare eccessiva violenza a principi e concezioni che non sarebbe stato possibile scardinare d'un tratto o porre addirittura nel nulla.

La legge elettorale del 1882 richiederebbe, anche per effetto della introduzione del sistema dello scrutinio di lista e della rappresentanza delle minoranze, una più diffusa trattazione di quella consentita dai limiti del presente volume. Accenneremo pertanto ai pregi ed alle modificazioni di maggior rilievo.

Migliorata la condizione del domicilio politico che la legge 20 novembre 1859, n. 3778, aveva introdotta ; perfezionata la disciplina giuridica volta a garantire la sincerità e la segretezza del voto nonché la regolarità del metodo di votazione e di scrutinio ; estesa la ineleggibilità a tutti i condannati, non riabilitati, a pene criminali ed aggiunta alle cause di preclusione dall'elettorato qualsiasi figura di reato di falso ; resa più idonea, come sistema di guarentigie, la costituzione dei seggi, la legge afferma per la prima volta, sotto l'influsso delle legislazioni straniere, il principio della permanenza nelle liste elettorali che garantisce il cittadino contro eventuali abusi e gli dà la sicurezza di non esserne cancellato se non a seguito di speciale procedura e per effetto di una decisione motivata che gli dev'essere notificata e contro la quale egli ha il diritto di gravarsi.

Correlativamente a siffatta garanzia, viene sancito, nei riguardi del Comune, l'obbligo della conservazione delle liste, onde risulti chiaramente documentata la posizione elettorale del cittadino, anche come cautela nelle revisioni cui le liste medesime sono soggette.

Una più organica e compiuta sistemazione ricevono le norme di-

rette a reprimere le manifestazioni della cosiddetta patologia elettorale, e cioè tanto i reati attinenti alla formazione delle liste quanto quelli che più strettamente hanno relazione con operazioni di votazione e di scrutinio.

Sul sistema di votazione adottato (scrutinio di lista), sul modo col quale viene assicurata la rappresentanza delle minoranze e sulle circoscrizioni, viene detto in altra parte del presente volume. Qui è da rilevare l'abbassamento del *quorum* da 2/3 ad 1/8 disposto dalla legge elettorale del 1882.

**5. - Abolizione dello scrutinio di lista.** — Col Testo Unico del 1882 si conclude un periodo importantissimo della storia della nostra legislazione elettorale. L'accrescimento della compagine chiamata alle urne, il complesso delle guarentigie cui si è precedentemente accennato, una tecnica più precisa e compiuta tanto della formazione delle liste quanto del procedimento di votazione: ecco i risultati cospicui di una opera meditata e di una liberale interpretazione degli interessi e dei bisogni delle varie correnti espresse dal Paese.

Nella relazione Bertolini si legge, a proposito della legge 1882, che la riforma è frutto di reciproche transazioni e risultato di una lunga lotta: nulla di più esatto. Dalla introduzione dell'istituto rappresentativo erano, infatti, trascorsi poco più di trent'anni, e già la legislazione si poneva su un piano di concessioni che non potevano non sembrare ardite poichè aprivano, in definitiva, la via alle conquiste dei ceti fino allora rimasti fuori dell'agone politico.

Occorrerà, poi, ancora un trentennio perchè sia raggiunta un'altra tappa: frattanto le assemblee legislative non rimangono inoperative e, se taluni progetti non giungono in porto, altri riescono a conseguire il crisma dell'approvazione e della sanzione. In ogni caso i dibattiti, le idee e le proposte che ne scaturiscono apportano un contributo non indifferente e preparano il terreno per la futura riforma del 1912.

V'è nel periodo che corre tra il 1882 ed il 1912 una legge di particolare rilievo: quella del 5 maggio 1891, n. 210, con la quale venne abolito lo scrutinio di lista, dopo una esistenza ingloriosa di meno di un decennio, e ripristinato il Collegio uninominale.

Ed invero lo scrutinio di lista non aveva dato buona prova. A parte la considerazione ch'esso può portare a ibride coalizioni e determinare nell'ambito della stessa lista una competizione sleale, si è osservato, non a torto, che l'aver adottato il metodo empirico del voto limitato nell'intento di conciliare detto sistema con la rappresentanza delle minoranze fu non ultima causa dell'insuccesso di quell'esperimento.





Altra legge che merita di essere menzionata, anche in una sommaria esposizione, è quella dell'11 luglio 1894, n. 286, sia per le innovazioni apportate nella procedura relativa alla formazione delle liste, sia per le ripercussioni dei criteri di revisione delle liste medesime sul numero degli elettori che da 3.006.345 nel 1892 discesero a 2.159.214 nel 1895.

Altre leggi di questo periodo presentano scarso interesse, ove si eccettui quella del 28 giugno 1892, n. 315, riguardante la procedura della votazione e per la quale veniva proclamato eletto il candidato che avesse raccolto un numero di suffragi maggiore del sesto degli elettori iscritti nelle liste e della metà dei votanti, con esclusione delle schede nulle.

**6. - Il Testo Unico del 26 giugno 1913.** — Il seme gettato dalla legge elettorale del 1882 non dette, però, i frutti che era lecito sperare dalla sua intrinseca virtù generativa, perchè ad una riforma così liberale mancò un terreno adeguatamente favorevole a causa della deficiente azione governativa nell'applicazione della nuova legge sull'istruzione obbligatoria.

Non è un mistero per alcuno che in molti centri, anche di non scarsa importanza, ritardò per vari anni l'istituzione completa delle classi dell'insegnamento elementare, e spesso queste furono create in proporzione non rispondente alla popolazione scolastica in progressivo aumento. Nè fu svolta opera di persuasione nè le sanzioni comminate dalla legge furono sempre applicate onde l'istruzione primaria si diffondesse in tutti gli strati sociali, con particolare riguardo ai ceti popolari.

Ciò non toglie peraltro che la fonte vera, la fonte prima del suffragio universale sia proprio nella legge del 1882. Ed è incontrovertibile che, se diverso fosse stato, allora, il livello culturale del popolo italiano, ben più larga attuazione pratica avrebbe avuto il suffragio, pur nei limiti in cui bisogna intendere l'aggettivo « universale », che concreta un'impropria qualificazione ancor oggi, dopo, cioè, la recente estensione del diritto di voto alle donne e ad altre categorie di cittadini che prima ne erano escluse, quali i ricoverati in ospizi di carità, i condannati per mendicizia od impiego di minorenni nell'accattonaggio.

A chi osservi attentamente la situazione del trentennio di vita della legge del 1882 — è noto che le modificazioni introdotte dai provvedimenti sopra accennati non ne hanno affatto intaccato la sostanza — apparirà manifesto come, per molti aspetti, il suffragio universale sia rimasto, in sostanza, un'affermazione teorica, perchè molti di coloro che avrebbero potuto goderne si videro preclusa una più intensa partecipazione alla vita politica dalla impossibilità di con-

seguire il titolo minimo di capacità intellettuale richiesto dalla legge medesima.

È stato acutamente osservato che sull'istruzione elementare non può fondarsi, in linea esclusiva, il presupposto del diritto di voto, ma che tale condizione sia realizzata altresì dall'esperienza della vita, dall'azione dei fattori politici e da altri coefficienti, sotto l'impulso e l'influenza specialmente di nuove cause di progresso e di un'economia generale più propizia e ordinata. Ma non è soltanto nel perenne evolversi della vita sociale la giustificazione pratica della irradiazione del suffragio; v'è, infatti, un ulteriore elemento, destinato per la sua irresistibile forza di espansione ad avere sensibili, radicali riflessi nel processo storico degl'istituti sociali, e cioè l'organizzazione del proletariato che da una sempre più chiara consapevolezza delle proprie capacità deriva la spinta verso le conquiste sul terreno giuridico ed economico delle categorie rappresentate.

Ormai i tempi sono maturi per un'affermazione meno platonica dell'istituto o, meglio, per una legge che rispecchi nelle sue norme la reale sostanza della vita sociale.

Si legge, infatti, nella relazione Bertolini che le aggiunte proposte alla legge del 1882 « non modificano lo spirito del diritto vigente, ma lo integrano dandogli quella pratica efficacia di un suffragio più esteso, che, sebbene previsto e voluto, per condizioni speciali di fatto non è stato possibile raggiungere ».

Con le leggi del 30 giugno 1912, n. 665 e del 22 giugno 1913, n. 648, raccolte e coordinate, poi, nel Testo Unico 26 giugno 1913, n. 821, si conclude il terzo ciclo dell'evoluzione della nostra legislazione elettorale verso l'ammissione di masse ancor più cospicue all'esercizio del più alto diritto nel quale si compendiano tutte le libertà civili e politiche del cittadino.

Non è, questa, la sede per una esposizione degli argomenti addotti pro e contro il suffragio universale: gli atti parlamentari sono al riguardo ricchi di motivi e di spunti polemici che hanno portato ad una copiosa letteratura.

Una rapida rassegna, qual'è imposta dall'economia del presente lavoro, consentirà di cogliere, sia pure di scorcio, i lineamenti essenziali delle leggi or ora citate.

a) *Formazione delle liste.* — L'aumento della compagine elettorale, in conseguenza delle suesposte innovazioni, da 2.974.473, quanti erano i cittadini iscritti nelle liste politiche del 1908, a 7.700.000, quanti presumibilmente sarebbero stati i nuovi elettori, importava una modifica della disciplina fino allora seguita nella procedura per la compilazione delle liste medesime. Ed invero l'ingresso degli analfabeti nel corpo elettorale rendeva manifesta l'incongruenza della norma precedente che subordina l'iscrizione nelle liste alla domanda scritta

dall'interessato ; donde l'introduzione del nuovo principio, accanto a quello già in vigore, della iscrizione di ufficio.

Questo, come innovazione di particolare momento; ma non è da trascurare che con la legge del 1912 l'intera tecnica della procedura formativa delle liste viene organicamente riordinata e sistemata sia per quanto concerne gli organi, i controlli, le guarentigie e le modalità pratiche di esecuzione, sia per tutto ciò che attiene alla disciplina del domicilio politico ed alle cause d'ineleggibilità : un complesso di precetti elaborati con rigore scientifico e, sopra tutto, con l'intento d'informare la registrazione degli elettori a criteri di praticità e speditezza, non scevri delle necessarie cautele per l'interesse pubblico e del singolo, sottraendola a qualsiasi ingerenza dell'autorità politica.

b) *Elettorato attivo*. — L'innovazione di maggior rilievo, in ordine d'importanza, si ha nell'abbandono di qualsiasi criterio specifico di capacità per coloro che abbiano compiuto il trentesimo anno di età. Conseguenza da tale abbandono l'estensione del diritto di voto agli analfabeti che da una maggiore esperienza della vita ripetono quella presunzione legale di attitudine all'esercizio del suffragio, dapprima poggiata esclusivamente sull'istruzione elementare e sul censo.

Nei riguardi dei cittadini maggiorenni, ma di età inferiore ai 30 anni, continuano ad avere imperio i presupposti della legge precedente, con questa ulteriore deroga che, d'ora in avanti, alle urne saranno chiamati anche coloro i quali, sebbene analfabeti, abbiano prestato servizio nell'esercito, nella marina ed in altri corpi armati. Ricorre qui un'altra presunzione legale di capacità il cui risultato pratico è fin troppo evidente perchè occorra illustrarlo.

c) *Procedura elettorale*. — Fermo restando lo scrutinio uninominale ed il numero dei Collegi (508), le modificazioni più importanti sono preordinate al fine di garantire la libertà e sincerità del voto contro ogni possibile violenza, corruzione o frode. Di qui l'introduzione della busta di Stato, di tipo unico, nella quale va racchiusa la scheda dopo che l'elettore ha manifestato la sua volontà.

Altre innovazioni tendono ad assicurare la serietà ed il regolare svolgimento della competizione, come, ad esempio, la dichiarazione preventiva della candidatura ; la sottoscrizione di un determinato numero di elettori in appoggio alla candidatura che non sia quella del deputato uscente per la quale milita, invece, una prescrizione legale di seguito nel corpo elettorale ; l'adozione della scheda stampata che, in relazione soprattutto alla partecipazione degli analfabeti alle urne e quindi alla necessità di agevolarne il suffragio, può contenere un contrassegno anche figurato o colorato ; la costituzione degli uffici elettorali con la diretta partecipazione del potere giudiziario, specie per quanto riguarda la nomina dei presidenti devoluta ai Capi delle Corti di Appello e l'esercizio delle funzioni relative prevalentemente

affidato a magistrati; la precisa determinazione delle facoltà dei presidenti medesimi e, in particolare, dei poteri di polizia, e così via.

Altra innovazione, infine, è rivolta a tutelare il candidato avverso eventuali irregolarità delle operazioni di votazione e di scrutinio; in quanto la legge gli dà facoltà di designare propri rappresentanti presso ciascun ufficio elettorale, sezionale e centrale.

Per ciò che attiene specificamente ai risultati della votazione, viene proclamato eletto il candidato che abbia conseguito un numero di suffragi maggiore della metà dei votanti e del decimo del numero complessivo degli elettori iscritti nelle liste del Collegio. L'ulteriore riduzione del « *quorum* » segna un altro passo verso la totale soppressione di detto limite.

d) *Indennità parlamentare*. — L'allargamento del suffragio, accrescendo il numero degli eleggibili, implicava, come logica conseguenza, la risoluzione di un'annosa questione vivamente dibattuta e mai fino allora giunta ad una conclusione nonostante l'iniziativa parlamentare ed i vari progetti di legge all'uopo presentati. Tale risoluzione era, del resto, conforme all'esigenza squisitamente democratica di rendere possibile l'accesso al parlamento anche ai candidati poveri, espressi dai ceti popolari o meno favoriti dalla sorte e tra i quali sono spesso le energie intellettuali e culturali meglio preparate alla vita politica. Con la concessione dell'indennità veniva pertanto realizzato un postulato che non può ripudiarsi senza concretare una intrinseca ingiustizia e, quel ch'è peggio, senza restringere indirettamente lo stesso diritto di scelta del corpo elettorale.

**7. - Il Testo Unico del 2 settembre 1919.** — L'evoluzione storica della legislazione elettorale italiana, che nello spazio di settant'anni aveva gradualmente percorso un cammino di liberale progresso, segna il suo punto culminante col Testo Unico del 2 settembre 1919, n. 1495, nel quale furono riunite e coordinate le disposizioni dettate dalle leggi del 16 dicembre 1918, n. 1985 e del 15 agosto 1919, n. 1401.

Le nuove norme hanno importanza peculiare per le innovazioni della tecnica della elezione e per il passo decisivo compiuto verso una più larga affermazione del suffragio popolare. Non si vuole con ciò affermare la piena universalità della partecipazione dei cittadini alle urne, dalle quali restano tuttora escluse le donne ed altre categorie di cittadini che soltanto con la legislazione post-fascista otterranno il riconoscimento della loro capacità all'esercizio del più alto diritto politico. Bisogna tuttavia ammettere che il testo unico del 1919, frutto d'illuminati dibattiti, infranse le ultime barriere che ancora si frapponevano all'elettorato maschile attivo: d'ora in avanti basterà avere raggiunto la maggiore età perchè gli uomini partecipino direttamente alla formazione degli organi della sovranità nazionale.

Si conclude in tal modo un lungo tenace lavoro che dalle pallide affermazioni dell'editto albertino doveva per logica catarsi sfociare in conquista di più ampio respiro a causa delle prove di consapevole maturità offerte dal popolo in armi durante la prima conflagrazione mondiale e, sopra tutto, nell'epopea del Piave e di Vittorio Veneto.

Sul procedimento elettorale altri ha detto degnamente nel presente volume, per quanto, in una esposizione storico-critica della nostra legislazione, riesca ben difficile resistere alle suggestioni delle teoriche che si sono venute via via elaborando in appoggio od in opposizione al sistema dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

È giocoforza limitare questi rapidi cenni alla capacità elettorale attiva. Il Testo Unico del 1919, infatti, ammette al voto tutti i cittadini che abbiano compiuto il ventunesimo anno non solo, ma riconosce siffatta capacità anche a coloro i quali, pur non avendo raggiunto la maggiore età, abbiano prestato servizio in reparti mobilitati dell'esercito o della marina. Cadevano così le limitazioni del censo e dell'istruzione primaria, quali titoli specifici richiesti per l'esercizio del suffragio, ritenendosi che la dura esperienza della guerra fosse titolo più che sufficiente ad abilitare all'esercizio anzidetto. E non senza ragione, quand'anche molti cittadini fossero tuttora sforniti della più rudimentale cultura.

Com'era naturale, l'estensione del voto portò, insieme con l'incremento della popolazione verificatosi nel frattempo, ad un aumento non lieve del numero degli elettori che da poco più di otto milioni nel 1912 salirono ad oltre undici milioni nel 1919.

Per una curiosa anomalia, la nuova legge lasciava impregiudicata la questione dell'abbassamento del limite di età richiesto dall'art. 40 dello Statuto ai fini dell'eleggibilità: questione indubbiamente parallela a quella dell'elettorato attivo e per la quale una favorevole soluzione appariva pienamente confortata dagli stessi motivi che militavano a sostegno dell'estensione del suffragio. E ciò nella considerazione altresì dei precedenti parlamentari e della più autorevole dottrina, onde l'Orlando poteva affermare che nessuna ragione di ordine politico o giuridico giustificasse il limite statutario. Comunque, più che ragioni di diffidenza o prevenzione verso i giovani, ormai superate dopo la prova bellica, il legislatore del 1919 fu dominato dalla preoccupazione di non vulnerare la legge fondamentale dello Stato che, per effetto di una strana, ortodossa concezione, doveva rimanere intangibile, pur essendo la riforma di una tra le condizioni essenziali dell'elettorato passivo auspicata dalla rinnovata coscienza del Paese. Tant'è vero che l'on. Barzilai affermava, a difesa del diritto dei giovani maturato sui campi di battaglia oltrechè nella palestra della vita civile, che « non può la carta essere barriera quando si tratta di armonizzare la legge con la necessità dell'ora ».

Indipendentemente dalla procedura di votazione e dalla riforma in materia di elettorato attivo, il Testo Unico del 1919 conserva nella sua struttura sostanziale tutte le altre norme che, raccolte nella legge 1913, costituivano un complesso veramente organico e, sotto molti aspetti, assai elaborato per quanto concerne sia la formazione ed approvazione delle liste, sia la costituzione dei seggi, sia, infine, le sanzioni penali e le guarentigie della libertà e sincerità del voto.

**8. - Le leggi elettorali del 1923 e 1928.** — Con il fascismo ha inizio il processo involutivo della legislazione elettorale italiana che, attraverso i Testi Unici del 13 dicembre 1923, n. 2694 e del 2 settembre 1928, n. 1993, si compie con i « ludi cartacei » del 24 marzo 1929 e del 25 marzo 1934 e con l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

La fase iniziale di detto processo come noto, è caratterizzata appunto dalla legge del 18 novembre 1923, n. 2444, trasfusa, poi, nel testo unico del 1923.

La legge si rivela uno strumento forgiato allo scopo di conservare e, anzi, consolidare l'egemonia del partito che detiene il potere, poichè alla lista che prevale sulle altre in lizza assegna, a titolo di premio, due terzi dei seggi dell'Assemblea elettiva, sì da sconvolgere la reale proporzione delle forze e correnti politiche del Paese, sacrificare la rappresentanza dei gruppi minori, rendere impossibile l'equilibrio e l'armonica cooperazione dei partiti ai fini di una costruttiva azione di governo!

All'osservazione che le innovazioni proposte rispondevano alle necessità del momento e dovevano pertanto ritenersi una soluzione provvisoria fu giustamente risposto, in sede di discussione del progetto di legge, dai relatori per la minoranza che, se anche l'assunto avesse avuto rispondenza nella verità dei fatti, sarebbe stato assai difficile vedere « quale vantaggio potesse venire alle istituzioni parlamentari da un continuo mutamento. I sistemi elettorali non sono congegni che si possono, senza danno della Nazione, rifare da cima a fondo ad ogni breve periodo. Sullo spirito di tali sistemi si foggiano le organizzazioni di partito, le abitudini degli elettori, il giuoco della lotta politica ». (1)

In ogni modo, ove si prescindano dalle incongruenze innanzi rilevate e dalle caratteristiche del sistema adottato che, specie per quanto concerne il Collegio unico, le circoscrizioni, ecc., viene illustrato in altra parte della presente pubblicazione, occorre obiettivamente riconoscere che la legge del 1923, considerata nel suo contenuto sostanziale,

---

(1) Vedi Relazione Micheli-Bonomi - loc. cit. documento 2120 A.

rivela in molte parti un'accurata elaborazione e segna, per quanto possa sembrare strano, anche qualche progresso rispetto ai testi precedenti.

Una riprova di ciò si ha nell'abbassamento del limite di età da trenta a venticinque anni per l'eleggibilità; nella introduzione della scheda di Stato; nell'obbligo della votazione in cabina e nella comminatoria di sanzioni per le eventuali trasgressioni; nell'allargamento delle categorie di persone riconosciute idonee a disimpegnare l'ufficio di presidente di seggio; nella più armonica ed organica disciplina della materia relativa alle ineleggibilità ed incompatibilità; nelle maggiori guarentigie apprestate per la redazione, custodia e trasmissione del verbale delle operazioni di scrutinio, e così via.

Questo in linea obbiettiva; ma, evidentemente, a nulla valgono anche le più audaci riforme quando vengono attuate in un clima di minorata libertà ed in obbedienza alla volontà di una fazione che, traendo profitto da determinate circostanze, riesce a sovrapporsi ad ogni altra corrente o forza politica.

La sovranità popolare era ormai in pericolo e a svuotarla del suo contenuto valse la legge elettorale del 1928 la quale, col dichiarato proposito di rafforzare la sovranità dello Stato, subordinò la capacità elettorale del cittadino, stabilita dalle precedenti leggi, al possesso di requisiti di carattere censitario che riecheggiavano principi ormai superati. In più veniva stabilito che la elezione dei deputati aveva luogo: 1°) — con la presentazione dei candidati fatta dagli Enti autorizzati dalla legge; 2°) — con la designazione del gran consiglio nazionale del fascismo; 3°) — con l'approvazione del corpo elettorale.

Ma neanche tali provvedimenti bastarono alla supremazia della fazione al potere e con la legge del 19 gennaio 1939, n. 129, le elezioni furono soppresse e con esse fu soppressa la Camera dei deputati e istituita la Camera dei fasci e delle corporazioni con Consiglieri nazionali nominati per Decreto.

## B) - L'ELETTORATO AMMINISTRATIVO

**1. - Premesse.** — Una rassegna, per quanto scheletrica, come quella finora delineata, sarebbe necessariamente incompleta se non contenesse qualche fuggevole riferimento all'elettorato amministrativo sul quale poggia la costituzione delle assemblee rappresentative nell'ambito degli enti autarchici territoriali. Ed invero non minore interesse suscitano le vicende dell'autogoverno locale, così intimamente legate alla storia gloriosa dei nostri Comuni e, in concreto, all'attività dei relativi Consigli, palestra di libertà civile e di educazione politica.

Per lungo volgere di anni, la concezione restrittiva del suffragio impera anche nel campo dell'elettorato amministrativo dove sembra confortata da una più salda ragione per il fatto che, qui si tratta non

d'interpretare e curare gl'interessi della Nazione che possono anche non richiedere una specifica preparazione, ma di soddisfare le esigenze particolari, i bisogni più avvertiti delle singole collettività, per i quali occorrono amministratori capaci, accorti, sufficientemente edotti dei problemi locali.

Questo in linea teorica, poichè la presunzione di capacità ad eleggere gli amministratori del Comune e della Provincia ed a governare la vita medesima degli Enti in parola si fa derivare, con maggiore forza determinante, quasi esclusivamente dal censo. Ma non vi è chi non comprenda l'angustia d'una tale concezione che nella sfera delle collettività minori appare ancor meno giustificabile ove si consideri che, «essendo il Comune un'aggregazione naturale, il diritto di concorrere alle sue funzioni è il diritto di ciascuno che concorre alla sua vita, è il diritto anche dei poveri, perchè anche i poveri concorrono alla vita del Comune con le imposte indirette che danno a molti Comuni assai più delle altre» (Cavallotti: discorso alla Camera dei Deputati nella riunione del 10 luglio 1888).

**2. - La legge comunale e provinciale del 1848.** — La legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848 condiziona l'elettorato attivo; oltrechè ai requisiti della cittadinanza, dell'età, del godimento dei diritti civili e dell'alfabetismo, al censo che viene richiesto in misura piuttosto elevata, ritenendosi, nello stato d'incivilimento del tempo, il criterio più razionale a fondare quella presunzione di capacità di cui si è innanzi discorso.

Comunque, anche nella insufficiente disciplina della materia, la legge subalpina rappresenta la prima pietra dell'edificio autarchico locale, allo stesso modo che l'editto albertino del 17 marzo 1848 è, come abbiamo visto, è il punto di partenza dell'evoluzione del suffragio politico. Ed infatti, prima di detta legge, non può parlarsi nè di autogoverno nè di elezione, derivando i consiglieri comunali e provinciali la loro nomina direttamente dal governo centrale. Tuttavia siamo ancora lontani da un ordinamento affatto autonomo, perchè tale non è certamente quello che lascia il Consiglio comunale estraneo alla nomina del sindaco, e cioè dell'organo nel quale si esprime con maggiore evidenza la personalità giuridica dell'Ente.

Un ulteriore passo verso una concezione meno angusta del suffragio amministrativo si ha con la legge del 23 ottobre 1859 che, scaturita dalla necessità di dare alle nuove Province annesse una disciplina amministrativa, sebbene anche questa inadeguata ai nuovi bisogni, comporta una prima attenuazione del sistema censitario e, quindi, un accrescimento del numero degli elettori.

**3. - La legge comunale e provinciale del 1865.** — Conseguita l'unità politica, si rendeva indispensabile anche l'unificazione ammi-



nistrativa: a ciò provvide la legge del 20 marzo 1865 che, pur costituendo un testo di gran lunga migliore dei precedenti e la risultante di numerose proposte di legge, forniva tuttavia una regolamentazione incompleta, perchè mancò alle Camere qualsiasi discussione e disamina sia delle linee essenziali, sia dei singoli articoli.

I limiti inderogabili imposti alla presente rassegna non consentono una esegesi della legge 1865, che pur meriterebbe cenni meno sommarî, dato che buona parte delle norme in essa contenute saranno accolte nei successivi testi sulla materia. In ogni modo, anche se tecnicamente più progredita, la legge anzidetta non è scevra d'imperfezioni e lacune, massime per ciò che attiene alla formazione delle liste; non consente all'azione dei Comuni e delle Province un più ampio respiro nel quadro di un mero decentramento e, quindi, di una minore soggezione alla tutela governativa cui rimane tuttora vincolata la nomina del sindaco nè, infine, appresta ancora all'esercizio del suffragio, insieme con basi meno ristrette (i cittadini iscritti nelle liste dell'anno 1887 erano soltanto 2.026.619, dei quali 191.923 per capacità ed i rimanenti — e cioè il 90 % — per censo), quelle maggiori garanzie che, in processo di tempo, circondaeranno la manifestazione della volontà individuale e renderanno più ordinato il procedimento elettorale.

**4. - Il Testo Unico del 10 febbraio 1889.** — Che la legge del 1865 non soddisfacesse appieno le mutate esigenze del paese, è provato dalle riforme proposte, nello spazio di oltre un ventennio, con vari progetti dei quali giunse in porto quello presentato dal Ministro Crispi nel 1887 e le cui norme, con le modifiche apportate dalle assemblee legislative, furono, poi, raccolte e coordinate nel Testo Unico del 10 febbraio 1889, n. 5921.

Si inizia, in questo momento, un nuovo stadio nel processo evolutivo dell'elettorato amministrativo perchè l'azione delle cause sociali che avevano portato alla legge elettorale politica del 25 settembre 1882 doveva necessariamente riverberarsi nel campo degli enti territoriali minori, la cui vita sarà d'ora in avanti informata ad una disciplina più organica, ad una maggiore emancipazione dall'ingerenza del potere esecutivo e ad una rappresentanza che ha radici meno superficiali nei singoli aggregati sociali.

La riforma può riassumersi nelle seguenti linee:

a) allargamento del suffragio in conseguenza dell'allargamento del voto politico, ma in proporzioni ancora più notevoli, poichè all'esercizio del voto viene ammesso chiunque paghi, come minimo, una contribuzione diretta di lire cinque oppure, per i Comuni con meno di mille abitanti, una pigione annua di lire venti, mentre per l'elettorato politico la misura minima richiesta per il censo è di L. 19,60. L'abbas-

samento del censo è, quindi, tale da comprendere, per questo titolo, come affermava il Crispi, anche coloro che sarebbero elettori in virtù del mero proscioglimento dall'obbligo dell'istruzione primaria « poichè non sembra possibile che costoro non paghino un'imposta ».

La legge del 1889 attua un sistema misto nel quale la capacità prevale sul censo sia per la presunzione stabilita a favore di nuove categorie di cittadini, sia per il fatto che l'elettorato amministrativo si estende a tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali politiche o che potranno esservi iscritti ai sensi dell'art. 2 della legge 25 settembre 1882;

b) sostituzione della Giunta provinciale amministrativa alla Deputazione provinciale come organo competente a decidere i ricorsi avverso qualsiasi indebita iscrizione o cancellazione fatta nella lista oppure avverso la deliberazione del Consiglio comunale che abbia respinto un reclamo in prima istanza; riconoscimento ad ogni cittadino, e non ai soli elettori del Comune od agli interessati, giusta quanto era stabilito dalla legge del 1865, della facoltà di esperire i ricorsi di cui trattasi e di proporre gravame alla Corte di Appello, anche nel caso di negata iscrizione; introduzione del principio, già affermato nella legge elettorale politica sopra citata, della permanenza delle liste.

Tralasciamo, per brevità, di accennare ad altre disposizioni, che, riprodotte dalla legge elettorale politica del 1882, concernono specificatamente la disciplina giuridica della procedura relativa alla formazione ed approvazione delle liste amministrative. Tale procedura, per quanto notevolmente migliorata, non attua del tutto quella uniformità di criteri che sarà necessariamente realizzata dalla legge 11 luglio 1894, n. 286;

c) intervento della magistratura nella costituzione degli uffici elettorali. Questa innovazione, che affida a funzionari dell'ordine giudiziario la presidenza dei seggi, è da porre in relazione con altre norme intese ad assicurare una maggiore regolarità delle operazioni di votazione e di scrutinio;

d) aggiunta di nuove cause di ineleggibilità e migliore coordinamento delle disposizioni regolatrici della materia;

e) elettività del Sindaco nei Comuni capoluoghi di Provincia o di Circondario ed in quelli con popolazione superiore ai 10.000 abitanti nonchè del presidente della Deputazione provinciale: questo ultimo in sostituzione del Prefetto, donde una più accentuata autarchia delle collettività territoriali in parola;

f) recezione della norma, posta dalla legge 24 settembre 1882, che abilita qualunque elettore a promuovere l'azione penale pei reati contemplati nella legge comunale e provinciale relativamente all'elettorato.

Come si è più volte avvertito nella disamina delle vicende che hanno caratterizzato il processo evolutivo della legislazione elettorale politica, si prescinde, qui, da una trattazione, anche sommaria,

del sistema di votazione che forma oggetto di separata disamina in altra parte del presente volume.

**5. - Le riforme legislative del 1894.** — Abbiamo già accennato che la legge comunale e provinciale del 1889, sebbene condotta sulla falsariga della legge elettorale politica del 1882, si discostava in molti punti da quest'ultima per ciò che attiene alla formazione ed approvazione delle liste, malgrado una quasi completa identità dei requisiti richiesti pel suffragio tanto politico quanto amministrativo.

A parte siffatta incongruenza che non ha bisogno, per la sua chiara evidenza, di speciale chiosa, gioverà tener presente che il vario atteggiarsi della procedura relativa alla registrazione degli elettori nelle due sfere suindicate e l'esperienza delle riforme apportate in materia fecero ben presto sentire la necessità di una nuova ed unitaria sistemazione che togliesse ogni incentivo ad abusi mercè una maggiore efficacia preventiva e repressiva. L'esperienza aveva, infatti, ripetutamente posto in evidenza l'errore dell'attribuzione di un compito così delicato, qual'è appunto la formazione delle liste, ad organi elettivi (Giunta e Consiglio comunali) che, ripetendo da una manifestazione di volontà collettiva la propria costituzione, sono fatalmente indotti a consolidare ed, anzi, ad allargare le basi del suffragio con mezzi ed accorgimenti dai quali spesso esula qualsiasi criterio di obiettività, imparziale e rigida osservanza della legge (inclusione nelle liste di minorenni, analfabeti, condannati, ecc.; omessa cancellazione di elettori deceduti o incorsi in cause che ostano all'esercizio del diritto di voto, e così via).

D'altro canto non poteva lasciarsi all'arbitrio della maggioranza l'accertamento dei presupposti essenziali del diritto d'iscrizione nelle liste e, quindi, della *condicio sine qua non* per l'esercizio del voto; nè appariva ulteriormente tollerabile quella disparità di pronunzie tra i vari organi collegiali cui, nell'ambito di ciascun ramo dell'elettorato, era devoluta la formazione ed approvazione delle liste medesime; né era, infine, da consentire oltre che rimanesse senza freno la facoltà conferita al Consiglio comunale di procedere, di ufficio, a cancellazioni ed iscrizioni, perchè fonte di molteplici inconvenienti.

Ad altri abusi dava, poi, luogo la disposizione della legge 1889, derivata da quella politica, per la quale la iscrizione nelle liste poteva avvenire non soltanto sulla base di apposita documentazione, ma anche per notorietà, mentre il principio della permanenza e, conseguentemente, della stabilità delle liste non era presidiato da idonee garanzie contro abusive alterazioni per effetto di cancellazioni ed iscrizioni determinate da ragioni di parte. Senza contare che, mancando una precisa definizione del potere d'intervento del pubblico ministero, questo non aveva modo di spiegare un'azione determinante ed effi-

cace per far valere l'interesse generale connesso alla regolarità delle liste elettorali, pur con le necessarie guarentigie dirette a prevenire sconfinamenti dai limiti di quel potere medesimo.

Occorreva, infine, che le facoltà inerenti alla revisione delle liste e, in particolare, alle iscrizioni e cancellazioni di ufficio, fossero identiche per l'elettorato politico come per quello amministrativo.

A rimuovere gl'inconvenienti di cui si è discorso; a circondare di più idonee cautele la registrazione degli elettori tende appunto la legge dell'11 luglio 1894, n. 286. Non va, poi, trascurato il R. Decreto 19 agosto 1894, n. 386 che approva il regolamento per l'esecuzione della legge sulla revisione delle liste politiche ed amministrative, perchè, evidentemente, sarebbe stata irrazionale misura l'introdurre un più valido sistema di garanzie per il futuro senza epurare, ad un tempo, quanto era stato già compiuto in ispregio della legge o con gl'imperfetti strumenti da questa forniti.

Le caratteristiche più salienti della riforma possono sintetizzarsi, come segue:

a) unificazione della procedura per la formazione delle liste pur rimanendo, queste, nettamente distinte;

b) esclusione delle iscrizioni per notorietà, dovendo la registrazione come la cancellazione degli elettori essere documentata;

c) sottrazione agli organi elettivi locali (Giunta e Consiglio comunali) di ogni potere in ordine alla revisione delle liste che, d'ora in avanti, sarà compiuta, con idonee guarentigie, da apposita Commissione comunale;

d) unità di giurisdizione per i ricorsi avverso le operazioni relative alla formazione delle liste, essendosi sostituita, anche per l'elettorato amministrativo, alla Giunta provinciale amministrativa la Commissione provinciale, con l'ulteriore innovazione che la presidenza di quest'ultimo Collegio viene attribuita, non più al Prefetto, ma al presidente del Tribunale. Aveva a tal riguardo il Genala osservato che, essendo le funzioni della Commissione più giuridiche che politiche od amministrative, meglio esse avrebbero potuto essere disimpegnate sotto la direzione di un magistrato;

e) disciplina più congrua dei compiti del Pubblico Ministero, onde l'azione di tale organo sia più efficace e, nello stesso tempo, contenuta nei limiti di un ragionevole controllo inteso a reprimere, senza indebite ingerenze, qualsiasi violazione della legge;

f) parità delle sanzioni nei due campi dell'elettorato come logica conseguenza della unificazione delle procedure e delle competenze; repressione delle iscrizioni e cancellazioni colpose; più organica distribuzione e coordinazione delle pene al fine di accrescerne l'efficacia preventiva e repressiva.

Con la legge dell'11 luglio 1894, n. 287, che contiene, fra l'altro,

non poche imperfezioni ed inesattezze a cominciare dal titolo, s'integra il piano delle riforme introdotte dalla legge n. 286 di pari data, la cui necessità, già avvertita ancor prima del Testo Unico del 1889, si era andata a mano a mano accentuando, sì da corrompere o, quanto meno, alterare il funzionamento dei congegni del meccanismo elettorale.

La ripartizione del Comune in sezioni era, precedentemente, rimessa alla determinazione della Giunta municipale che, nel difetto di apposite norme, si lasciava facilmente indurre ad attuare il frazionamento del corpo elettorale secondo una visione particolaristica. Siffatta unilaterale determinazione portava spesso, nei centri demografici più importanti, a modificare la fisionomia dei Collegi mandamentali e, quindi, il risultato della elezione dei consiglieri provinciali.

Per effetto della nuova legge, la distribuzione degli elettori nel territorio del Comune ha luogo secondo il criterio dell'abitazione rivolto appunto a rendere più agevole l'esercizio del diritto di voto oppure, nei riguardi di coloro che non hanno l'abitazione nel Comune o non hanno proposto tempestiva domanda, secondo l'ordine alfabetico.

Altre garanzie: la ripartizione è stabilita dalla Commissione comunale e contro l'operato di detto Collegio è ammesso il ricorso alla Commissione provinciale.

Queste ed altre norme, come ad esempio, la disposizione relativa alla istituzione di sezioni là dove ricorrano condizioni speciali di lontananza o di viabilità, saranno sostanzialmente mantenute, pure con temperamenti ed innovazioni di lieve conto, nei testi successivi sulla materia dell'elettorato. Di qui una ulteriore guarentigia e, cioè, che la inosservanza delle norme medesime, in quanto dettate da esigenze di ordine pubblico, comporta la nullità delle elezioni.

Una disamina particolareggiata della legge 11 luglio 1894, n. 287 esorbiterebbe dai confini della presente rassegna; ma non è possibile passare sotto silenzio talune altre disposizioni che, in quanto contemplano nuovi casi di ineleggibilità od incompatibilità, perfezionano la procedura dei ricorsi; unificano il contenzioso eliminando la contraddizione esistente nella proposizione dei gravami a seconda che l'elezione concerna i consiglieri comunali o provinciali; regolano la cognizione di determinate figure di reati, ecc., rappresentano senza dubbio un notevole miglioramento della disciplina organica dell'elettorato amministrativo.

Con ciò non si vuole affermare che la legislazione si fosse del tutto adeguata alle necessità del momento: l'ordinamento autarchico era, invero, ancora lontano da una piena realizzazione in molti Comuni a causa del sistema non elettivo del capo dell'amministrazione.

Inoltre, la frammentarietà della legislazione, conseguenza delle innovazioni cui si è accennato, faceva generalmente sentire il bisogno di coordinare le nuove disposizioni con quelle del Testo Unico del 1889

sia per l'economia generale delle varie norme, sia per l'ovvia esigenza di rimuovere imperfezioni, incongruenze ed inesattezze.

**6. — Il Testo Unico del 1898.** — Furono, queste, le ragioni precipue che indussero il Governo a redigere un nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato successivamente con R. Decreto 4 maggio 1898, n. 164, nel quale, oltre ad una più razionale distribuzione e disciplina della materia, specie per ciò che attiene al procedimento elettorale ed alle sanzioni penali, assume rilievo la norma, già sancita del resto dalla legge 29 luglio 1896, n. 346, circa l'elettività del Sindaco in tutti indistintamente i Comuni.

Il Testo Unico del 1898 presentava tuttavia un'antinomia fra le disposizioni degli articoli 45 e 56: se la procedura per la formazione delle liste si perfezionava non prima del 30 giugno (art. 45), com'era possibile indire le elezioni dopo la sessione di primavera dei Consigli comunali, e cioè dopo il mese di maggio?

A rimuovere la contraddizione provvide la legge 9 giugno 1907, n. 294 che, modificando i termini per la revisione e pubblicazione delle liste, sia amministrative che politiche, anticipò le operazioni di revisione e ridusse i termini assegnati alle Commissioni provinciali, in modo da rendere definitive le liste alla data del 31 maggio. Veniva così mantenuta, col rispetto delle tradizioni locali, la convocazione dei Comizi amministrativi nel mese di giugno, prima che i lavori agricoli, entrando in una fase avanzata, costringessero molti lavoratori a lasciare temporaneamente la loro sede abituale, con conseguente forzata diserzione dalle urne.

Il Testo Unico del 21 maggio 1908, n. 269, ha prevalente importanza per altri aspetti dell'ordinamento degli enti autarchici territoriali, mentre, ai fini specifici della presente trattazione, è da rilevare il principio liberale, ivi affermato, che sono eleggibili all'ufficio di consigliere comunale e provinciale tutti gli elettori iscritti nelle liste amministrative, purchè sappiano leggere e scrivere, salvo le cause ostative espressamente previste dalla legge.

Le vicende dell'elettorato politico dovevano ripercuotersi sull'elettorato amministrativo e, in particolare, sulla capacità elettorale attiva che l'estensione del diritto di voto a tutti i cittadini, anche se analfabeti, di età superiore ai 30 anni, aveva notevolmente allargata, modificando quasi per intero il sistema fino allora prevalente del censo o dell'istruzione quale *condicio sine qua non* per l'ammissione all'esercizio del suffragio. Di qui la necessità di un opportuno coordinamento dei due istituti, conforme del resto a quanto statuiva lo art. 13 della legge 30 giugno 1912, n. 665, sebbene con le differenziazioni e caratteristiche scaturenti dalle finalità specifiche e dalla sfera di azione di ciascuno di essi.

È, però, intuitivo che siffatto coordinamento, implicando sostanziali innovazioni al Testo Unico del 21 maggio 1908, n. 269, non avrebbe potuto attuarsi se non in forza di una legge organica che avesse tenuto conto, nel contempo, di altre riforme vivamente reclamate dalle esigenze di un più retto ed efficace funzionamento dei corpi amministrativi locali. Con la legge 19 giugno 1913, n. 640, si ha infatti nei due rami dell'elettorato una disciplina più uniforme per tutto ciò che attiene ai presupposti fondamentali del meccanismo cui è condizionata la formazione delle rappresentanze elettive. E poichè le riforme saranno sostanzialmente mantenute nell'ultimo Testo Unico della legge comunale e provinciale, anteriore al fascismo, quello, cioè, del 4 febbraio 1915, n. 148, occorrerà qui accennarle in rapida sintesi:

a) *allargamento del suffragio*. L'estensione del diritto di voto politico a nuove categorie di cittadini portava, come logica conseguenza, alla inclusione di dette categorie nelle liste amministrative sulla considerazione, per sè stessa ovvia, che chi è ritenuto dalla legge capace di contribuire alla costituzione di un organo fondamentale dello Stato non può essere escluso da una più diretta, immediata partecipazione alla vita degli enti locali cui è intimamente legato da molteplici interessi oltrechè da cause naturali;

b) *sostituzione del criterio della residenza a quello del domicilio* come presupposto per la iscrizione nelle liste elettorali sia perchè elemento più sicuro in quanto facilmente desumibile dalla iscrizione nel registro della popolazione stabile del Comune, sia perchè giustificato appieno dal naturale interesse che ha ogni cittadino di concorrere all'amministrazione del Comune nel quale vive e svolge la propria attività economica. Questo criterio basilare, se tollera eccezioni nell'ambito dell'elettorato politico per la facoltà concessa all'elettore di esercitare il suffragio in altro Comune, diverso da quello di abituale dimora, dove abbia il centro principale dei propri affari, non comporta invece deroghe nella sfera dell'elettorato amministrativo. E ciò malgrado che la nuova legge abbia conservato, accanto alla capacità generica riconosciuta a tutti i cittadini di oltre trenta anni ed a quelli per i quali milita una presunzione di legge, il titolo sussidiario di capacità derivante dal possesso del censo.

Questo titolo sussidiario, che rappresenta una delle differenziazioni più cospicue dell'elettorato amministrativo rispetto a quello politico pur dopo la unificazione dei criteri informativi della registrazione degli elettori, implica una pluralità di manifestazione del suffragio per cui il cittadino partecipa alla vita amministrativa locale dovunque paghi un tributo od eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla residenza;

c) *computazione del censo* cui d'ora in avanti si procederà con

criteri uniformi, nessuna giustificazione sembrando ammissibile per una diversa disciplina quando comune è il presupposto che concreta un titolo specifico dell'elettorato attivo.

In materia di censo, torna opportuno accennare a due istituti caratteristici dell'elettorato amministrativo nei quali sono da ravvisare altrettante eccezioni a norme di carattere generale, allo stesso modo che il censo, in sè e per sè considerato, rappresenta una deroga al principio ugualitario della unicità del voto determinando, rispetto a chi non possiede, una posizione di privilegio in tutti coloro che, per effetto di tale titolo, possono concorrere alla scelta degli amministratori in più Comuni.

La delegazione di censo, che rende elettore colui a favore del quale avviene, è senza dubbio un privilegio concesso al *pater familias* contro il principio di diritto pubblico, e quindi inderogabile, della personalità del voto, onde nessun elettore che non sia fisicamente impedito ad esercitare il diritto di suffragio può farsi rappresentare.

L'imputazione di censo, spettante alla madre, costituisce una altra eccezione in quanto contrasta al principio generale che il censo giova soltanto a chi lo paga.

Queste eccezioni comporterebbero, per la loro importanza, una più larga disamina: se n'è dato un rapido cenno perchè non risultasse monca la sintesi storica dell'evoluzione della legislazione elettorale amministrativa;

d) *cause ostative all'elettorato attivo e passivo*. L'affinità delle materie implicava necessariamente una disciplina unitaria in tutto ciò che concerne le incapacità ed indegnità, donde l'estensione all'elettorato amministrativo delle norme riguardanti gli ammoniti, gli interdetti temporaneamente dai pubblici uffici, i commercianti falliti e, in particolare, i condannati per reati nella cui essenza ontologica, più che nell'entità della pena irrogata, riposa la ragione della preclusione.

Tra le cause d'incapacità rimane ferma quella inerente al sesso femminile: *summa iniuria*, che non si saprebbe comunque giustificare — di fronte al *summum jus* degli elettori analfabeti ed al possesso, in molte donne, di un titolo specifico di capacità, come l'istruzione od il censo — perchè frutto di prevenzione e preoccupazioni esagerate cui l'esperienza delle recenti consultazioni amministrative doveva dare clamorosa smentita;

e) *elettorato passivo*. Tra le nuove norme assume speciale rilievo la disposizione che elimina la incompatibilità esistente tra l'ufficio di consigliere provinciale e quello di componente della Giunta provinciale amministrativa;

f) *formazione delle liste*. L'allargamento del suffragio in favore degli analfabeti portava ad ulteriori conseguenze: la iscrizione di



ufficio, nelle liste amministrative, di coloro che avevano i requisiti per essere compresi nelle liste politiche; l'ammissibilità della domanda verbale nei confronti di coloro che non sapessero sottoscrivere e che non riunissero le condizioni necessarie per l'iscrizione di ufficio;

g) *sezioni elettorali*. Con l'accrescimento della compagine elettorale, il numero massimo degli iscritti, per ciascuna sezione, viene portato da seicento ad ottocento;

h) *procedura elettorale e sanzioni penali*. L'estensione all'elettorato amministrativo delle altre disposizioni della legge 30 giugno 1912, n. 665, sulla consegna e distribuzione dei certificati elettorali, sulla costituzione dei seggi, sulla identificazione degli elettori, sull'orario della votazione e sulle sanzioni penali completano il quadro delle principali innovazioni cui è da aggiungere la disposizione che al metodo della rinnovazione parziale sostituisce quello della rinnovazione totale, ogni quadriennio, dei Consigli provinciali e comunali.

**7. - Il Testo Unico del 1915.** — Le riforme apportate dalle leggi 19 giugno 1913, n. 640 e 6 luglio 1912, n. 767 (quest'ultima sulle sovrimposte provinciali e comunali) avevano profondamente alterato la fisionomia del Testo Unico 21 maggio 1908, n. 269, creando una frammentarietà di norme cui urgeva porre riparo. Fu così predisposto un nuovo Testo Unico (4 febbraio 1915, n. 148) che doveva concludere il ciclo della legislazione prefascista e nel quale furono trasfuse e coordinate le varie disposizioni delle leggi sopracitate, non senza mende per ciò che concerne la formulazione letterale di molti preceetti e la distribuzione organica della materia.

Tra gli articoli di maggiore rilievo del T. U. 1915, sono da ricordare quelli relativi all'incapacità che colpisce anche i condannati per ubbriachezza repugnante e molesta; alla introduzione della cabina come garanzia del segreto del voto, pur non ricorrendo nel campo dell'elettorato amministrativo quella esigenza logica che per l'elettorato politico giustificava appieno siffatta misura di cautela; e così via.

**8. - Il sistema della rappresentanza proporzionale.** — Le ultime elezioni amministrative ebbero luogo nel 1920 e, come le precedenti, si effettuarono col sistema maggioritario, che viene illustrato in altra parte del presente volume, e sulla base del suffragio universale realizzato con maggiore ampiezza dalla legge elettorale politica del 2 settembre 1919, n. 1495: il che portò la massa degli elettori da oltre nove milioni e mezzo (1914) a circa dodici milioni.

L'elemento nuovo più notevole che è dato scorgere nelle elezioni amministrative del 1920 non è costituito, però, dall'accrescimento della compagine elettorale, ma dai riflessi che sulle consultazioni pre-

dette ebbero la formazione e lo sviluppo dei partiti politici sia per la partecipazione sempre più larga di cittadini a gruppi politicamente organizzati, sia per la impostazione della lotta su programmi e correnti d'idee anziché, esclusivamente o prevalentemente, su personalismi e concezioni assai più ristretti d'interessi.

Di tali riflessi è indiretta testimonianza il disegno di legge, di iniziativa parlamentare, approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 1° dicembre 1920, sull'applicazione del principio della rappresentanza proporzionale nelle elezioni amministrative, in analogia a quanto era stato già disposto con il Testo Unico del 1919 nel campo dell'elettorato politico.

Al riguardo è da ricordare che la proposta applicazione aveva incontrato notevole opposizione nella Camera e fuori, soprattutto perché si dubitava che amministrazioni mancanti di un nucleo omogeneo sufficientemente forte fossero in grado di funzionare. A rimuovere o a mitigare il temuto inconveniente per effetto dell'applicazione pura e semplice della proporzionale tendevano un progetto dell'on. Giacomo Matteotti e con proposta dell'Istituto toscano di studi municipali (1), i quali, con diverso procedimento, limitavano la portata del sistema, attribuendo alla lista vincente, rispettivamente, i due terzi o la metà dei consiglieri spettanti al Comune e ripartivano poi proporzionalmente i posti della minoranza.

Purtroppo l'intervenuta fine della legislatura impedì che il disegno di legge fosse tradotto sul terreno concreto della realtà giuridica: ciò che, invece, è stato possibile attuare, dopo la parentesi fascista, in virtù del decreto legislativo 7 gennaio 1946, n. 1 che ha introdotto il sistema proporzionale nei Comuni superiori ai 30.000 abitanti o Capoluoghi di provincia, anche se con popolazione inferiore.

Se il disegno Nitti esaurì l'evoluzione storica della legislazione elettorale amministrativa, l'instaurazione dell'ordinamento podestarile per effetto delle leggi del 1926 e 1927, riducendo ad una mera parvenza l'autonomia degli enti autarchici, soffocò la libera voce delle rappresentanze locali, iniziando quel processo dissolutore di tutti i congegni del meccanismo elettorale nella cui ricostruzione riposa oggi, pur con le inevitabili lacune ed imperfezioni derivanti dalle vicende belliche, una delle premesse del rinnovamento delle nostre istituzioni.

---

(1) Bollettino dell'Unione Statistica delle Città Italiane - Firenze - N. 1-2 del 1920.