



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

MONALE
10
ca.
:
9

IGNAZIO TAMBARO

STUDII

DI

DIRITTO COSTITUZIONALE

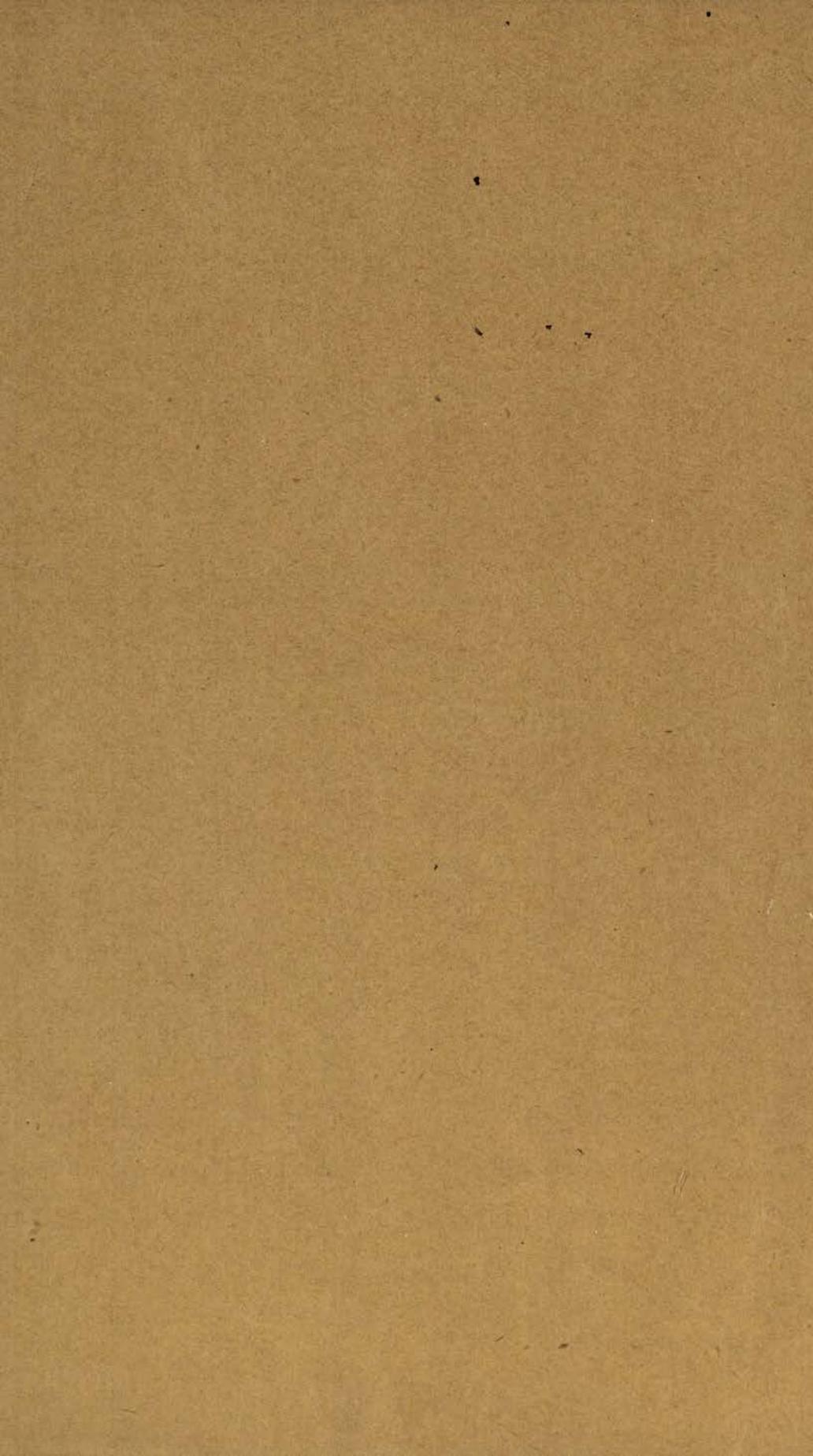


NAPOLI

PREM. STAB. TIP. CAV. GENNARO M.^A PRIORE

Vico de' Ss. Filippo e Giacomo, 26

1905



STUDII

DI

DIRITTO COSTITUZIONALE

DELLO STESSO AUTORE

- Il **Sindacato parlamentare**, Napoli, Jovine, 1895.
- La **polemica sul parlamentarismo**, Napoli, Jovine, 1896.
- La **libertà della stampa e il diritto penale**. — Seconda ed. interamente rifatta, con un'appendice contenente il testo dell'*Editto albertino* concordato con tutte le disposizioni posteriori. — Torino, Roux Frassati e C.° editori, 1896. L. 5.
- I **delitti contro le libertà politiche**. Nella *Cassazione Unica*, Roma, 1896.
- Le **relazioni fra la costituzione e l'amministrazione**. Parte prima. Napoli, 1898. — L. 2.
- Da **Lombroso a Bovio**, *conversazioni geniali*. Nella *Rassegna Italiana*. Napoli, 1899.
- Le **bill d'indémnité**. Nella *Revue politique et parlementaire*. Parigi, settembre, 1899.
- Le **incompatibilità parlamentari**. 2.^a ed. Palermo, Remo Sandron, 1900. L. 1,50.
- Introduzione al Manuale del diritto pubblico costituzionale** del Prof. Enrico Pessina, con prefaz. del Prof. Giorgio Arcoleo. Napoli, Priore, 1900. L. 3.
- Le **associazioni politiche**. Napoli, Priore, 1900.
- Il **nuovo regolamento giudiziario del senato**. Nella *Rivista di giurisprudenza*. Trani, 1901.
- Il **voto palese e il voto obbligatorio**. Nella *Rivista del Circolo giuridico napoletano*. Napoli, 1901.
- Il **Primo Ministro nel governo rappresentativo**. Nella *Rivista del Circolo giuridico napoletano*. Napoli, 1902.
- Legazione**, monografia pubblicata nel *Digesto Italiano*. Torino, 1902.
- Legislazione**, monografia pubblicata nel *Digesto Italiano*. Torino, 1903.
- La **funzione sociale del diritto pubblico moderno**. Napoli, Priore, 1903.
- Guarentigie costituzionali**, monografia pubblicata nel *Digesto Italiano*. Torino, 1904.

Prossima pubblicazione:

IL PRIMO MINISTRO nel governo rappresentativo

2.^a Ediz. riveduta ed aumentata
Torino, Roux e Viarengo, Editori

IGNAZIO TAMBARO

STUDII

DI

DIRITTO COSTITUZIONALE



NAPOLI

PREM. STAB. TIP. CAV. GENNARO M.^a PRIORE

Vico de' Ss. Filippo e Giacomo, 26

1905



n. inv. 11.574

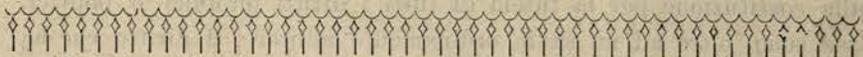
INDICE

I. — Teoria della resistenza.	
1. Introduzione	pag. 1
2. Teoria della resistenza politica.	» 3
3. Resistenza individuale.	» 6
4. Resistenza collettiva	» 14
5. Resistenza popolare legale	» 18
6. Teoria della rivoluzione	» 27
II. — Il diritto pubblico e l'educazione politica.	
III. — Saggio sul diritto penale elettorale.	
1. Introduzione	» 45
2. Precedenti storici	» 53
3. Incapacità elettorale	» 66
4. Formazione delle liste.	» 81
6. Azione penale e suoi effetti	» 95
7. Competenza	» 105
IV. — Lezioni sulla rappresentanza proporzionale.	
1. Nozioni generali.	» 111
2. Sistemi empirici.	» 121
3. Sistemi organici.	» 128
4. Critica della teoria proporzionalista	» 140

I.

Teoria della resistenza

I
Teoria della resistenza



I.

INTRODUZIONE

1. Nozioni generali — 2. Dottrina delle guarentigie — 3. Il diritto di resistenza

1. I diritti di libertà, cioè tutte le varie manifestazioni con le quali il cittadino dello stato moderno esercita la sua libertà civile e politica, resterebbero una vana affermazione se non fossero tutelate da apposite guarentigie. Il potere esecutivo potrebbe, con una serie di provvedimenti arbitrari, rendere frustranea la parola dello statuto o tenere in non cale i principii fondamentali del diritto pubblico moderno. La guarentigia è quindi l'usbergo della libertà, la quale, così tutelata, si svolge in maniera uniforme e continua, in modo da costituire un'atmosfera omogenea per l'attività civile e politica del cittadino. Se non che, anche l'azione tutelatrice delle guarentigie dev'essere alla sua volta opportunamente regolata con apposite norme efficaci e rispondenti alla loro funzione. Per rendere quindi effettiva quest'azione, le guarentigie si dividono in due specie, determinate dall'indole diversa de' diritti che sono chiamate a tutelare.

2. Notevoli innanzi tutto sono le guarentigie giurisdizionali. « Nella libertà civile, dice l'Orlando, facendosi quistione di diritti particolari del cittadino all'ordine privato pertinenti, la guarentigia si concepisce nel senso che sia nello Stato ordinato un modo onde quei diritti siano accertati, proclamati, difesi: la guarentigia qui risiede in un sistema di *giurisdizioni* » (1).

Le guarentigie costituzionali, invece, a giudizio del medesimo scrittore, sono così denominate perchè la libertà popolare si svolge tutta nell'orbita costituzionale (2).

Abbiamo esaminato in altro scritto le varie guarentigie stabilite

(1) ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*. Firenze, Barbera 1894, pag. 227-8.

(2) ORLANDO, *op. cit.* — V. pure del medesimo autore: *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, nella « *Bibliot. di scienze pol.* » vol. V.

dalla costituzione per la tutela di tutti i diritti pubblici e politici. Esse sono, oltre ad un savio ordinamento militare, il diritto che ha la camera de' deputati di accusare i ministri, l'indipendenza della magistratura, ed il diritto di petizione. (1)

3. Tutte queste guarentigie funzionano in uno stato che, relativamente, potremmo chiamare normale, cioè estraneo alla violenza materiale. Vi sono però de' casi, ne' quali queste guarentigie, svolgentisi nell'orbita di una pacifica legalità, non sono sufficienti a compiere la loro funzione integratrice. Talvolta i depositarii del potere affrontano senza scrupoli e senza timori l'azione di questi freni istituiti dalla costituzione per la difesa dei diritti de' cittadini. In questi casi occorrono freni più efficaci e più energici, che agiscano con la forza materiale per respingere con una giustificata e legittima violenza le arbitrarie sopraffazioni del potere e de' suoi agenti. Siamo quindi in tema di estreme guarentigie destinate ad entrare in azione in casi eccezionali. Esse si riassumono nel diritto di resistenza, il quale può essere di due specie: cioè la resistenza individuale e la resistenza politica o rivoluzione.

L'Orlando riduce a queste due forme soltanto tutta la teoria delle guarentigie costituzionali. Ma noi vedremo come la prima di esse sia solo parzialmente fondata in legge e come l'altra non lo sia punto. Difatti il diritto di resistenza trova il suo punto di partenza nel diritto alla libertà individuale e di domicilio, riconosciuto da tutte le carte costituzionali moderne, e si perfeziona in quelle disposizioni contenute in tutti i codici penali, e che il nostro ha formulato nel modo seguente: « Art. 192. Quando il pubblico ufficiale abbia dato causa al fatto (ribellione), eccedendo, con atti arbitrarii, i limiti delle sue attribuzioni, non si applicano le disposizioni degli articoli precedenti ».

Non è, come si deve, la proclamazione esplicita del diritto di resistenza, ma una semplice affermazione indiretta. Il diritto alla rivoluzione poi non ha nè potrebbe avere alcun punto di sostegno nella costituzione, perchè nessun organismo potrebbe conservare, fra le altre armi, quella espressamente destinata ad ucciderlo.

Di modo che a quelle che più strettamente parlando si possono chiamare guarentigie costituzionali si deve aggiungere il diritto di resistenza, che ne è ad un tempo il complemento e la salvaguardia.

(1) TAMBARO, *Guarentigie costituzionali*, nel « Digesto italiano ».

II.

TEORIA DELLA RESISTENZA POLITICA

4. Precedenti storici — 5. Scuola inglese — 6. Germania, Francia, Italia

4. L'Orlando, come abbiamo già accennato, nell'esporre la dottrina della resistenza fa un'opportuna distinzione rispondente alle due diverse manifestazioni con le quali viene attuata la libertà politica. Difatti, egli dice, come i diritti ad essa corrispondenti supponevano il cittadino soltanto o il popolo collettivamente considerato, così pure la resistenza può essere opposta dal singolo o dal popolo. Sulla base di queste considerazioni si fonda la distinzione fra la resistenza *individuale* e la *collettiva* o *popolare*.

Prima di esaminarle separatamente ravvisiamo in brevi tratti le più salienti dottrine che ne costituiscono il fondamento.

Alcune costituzioni della Grecia ammettevano la resistenza contro gli abusi del potere. Una legge di Solone dichiarava lecita l'uccisione del pubblico ufficiale che fosse venuto meno a' propri doveri.

In Roma il principio della resistenza era espressamente riconosciuto dalla legge Valeria, che ammetteva l'istituzione del Tribunato.

Più tardi per opera del cristianesimo si manifestò nella sua forma più tenace la resistenza passiva. Ma nel medio evo vediamo affermarsi in tutto il suo vigore la resistenza armata, di cui troviamo le orme negli ordinamenti dell'epoca, nella *Magna Charta* inglese, e nella *Bolla d'oro* di Andrea II di Ungheria.

Due scuole diverse vennero a svolgerne il concetto ed a dargli consistenza scientifica. L'una metteva capo a S. Tommaso d'Aquino l'altra alla Riforma.

Ma per riscontrare una dottrina più rigidamente giuridica sul diritto di resistenza bisogna ricercarla in tempi più recenti e muovere innanzi tutto le proprie indagini dalla scuola inglese.

5. Ugo Grozio, nel suo trattato *De jure belli ac pacis*, nega che in tesi generale il cittadino possa adoperare la forza contro i depositarii del potere. Ammette però in via eccezionale il diritto di resistenza, il cui esercizio egli ritiene legittimo in sette casi speciali.

Fra questi l'Orlando ne rileva due come i più salienti.

« Il quarto, in cui si permette al popolo di cacciare il sovrano quando con animo ostile ordisce la rovina dello Stato, non potendo coesistere le volontà di imperare e quella di distruggere il popolo. Il sesto che accenna lucidamente alla teoria *costituzionale*, cioè, egli dice, quando il re abbia parte dell'impero e parte il popolo o il Se-

nato: questo frazionamento della sovranità fa sì che chi vien meno al suo dovere, dalle leggi designato, possa essere colla forza ricondotto al rispetto delle istituzioni stabilite » (1).

Anche Tommaso Hobbes che venne ad integrare l'opera del Grozio, condanna di regola il diritto di resistenza. Però anch'egli lo riconosce in via eccezionale. « Non può ammettersi, egli dice, che si sia dato all'imperante la facoltà di uccidere il cittadino, poichè lo scopo primordiale appunto pel quale la *civitas* fu costituita è la savaguardia dell'esistenza individuale. Può in questo caso il cittadino difendersi con le armi: ed a questo caso, che l'imperatore voglia la morte del suddito, si assimilano altri in cui le pretese di quello implicano un male anche maggiore della morte » (2).

Giustamente a tal proposito osserva l'Orlando che la teoria dell'Hobbes ha un' indiscutibile gravità scientifica.

Contrariamente a questa dottrina sorgeva quella di Claudio Salmasio, tedesco, che dall'università di Leida, ove insegnava, fu chiamato da Carlo II, che gli conferì l'incarico di difendere il potere assoluto del re. A tal proposito il Salmasio nel 1649 pubblicò, naturalmente a spese del re, un'opera dal titolo: *Defensio regia pro Carlo I ad Carolum II.*

Gli rispose in forma vivace ma nello stesso tempo faconda Giovanni Milton, che nell'anno seguente pubblicò uno scritto dal titolo: *Defensio pro populo anglicano contra Claudium anonymum, vulgo Salmasium.* Al quale il Salmasio rispose nel 1660 con la sua *Responsio ad Miltonis defensionem.* Il Milton infine replicò con altre due brevi pubblicazioni contenute nella raccolta delle sue opere latine edite nel 1698 ad Amsterdam: esse sono: *Defensio secunda pro populo anglicano contra Alessandrum Morum* e *Defensio pro se.*

Sir Roberto Filmer in un'opera pubblicata nel 1680 dal titolo: *Patriarchia or the natural power of King* sostiene che il ribellarsi al re è per il suddito infamia, come sarebbe per il figlio ribellarsi al padre.

La sua dottrina fu confutata principalmente da Giovanni Locke, nella sua opera sul Governo civile. Degni di ammirazione grandissima, nota opportunamente l'Orlando, sono i luoghi relativi alla resistenza popolare per l'acutezza grandissima e soprattutto per quella sobrietà e castigatezza senza le quali un vero esame scientifico era impossibile. Egli pel primo venne a quel paragone, che comunque non decisivo ha tuttavia la sua efficacia, fra la resistenza indivi-

(1) ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, pag. 1065. Nella « Bibl. di scienza pol. » vol. V.

(2) Brano riportato dall'Orlando, op. cit., pag. 1068.

duale e la collettiva; dice la prima indiscutibilmente ammessa nel diritto inglese e trova da essa pregiudicata già la quistione della resistenza popolare. Comunque non l'abbia sistematicamente stabilito, è forse l'unico autore che abbia concepito chiaramente la distinzione fra quella resistenza che si sostiene ne' limiti della legalità e si contenta che l'atto lesivo del diritto sia rimosso, ritornando all'obbedienza verso gli ordini costituiti, da quell'altra che tutto rovescia ed abbatte e rinnova lo Stato dalle fondamenta.

Nitidissimo, prosegue l'illustre scrittore, è il ragionamento col quale si giustifica la prima maniera di resistenza. Chi di un'autorità è rivestito in virtù di leggi, se queste non rispetta, quella vien meno e perciò stesso è lecito resistergli.

Quando invece la resistenza diventa rivoluzione, il Locke definisce eccellentemente le condizioni che la costituiscono allora come « uno stato di forza senza autorità ». Tace allora il diritto; la storia, che severa impartisce il biasimo e la lode, giudicherà di chi la colpa se dei popoli o dei re, pur rilevandosi profondamente che « il popolo è naturalmente più disposto a sopportare che a resistere e che perciò quando i limiti dell'obbedienza infrange, ciò avviene generalmente perchè la soverchieria e gli abusi de' governanti ve lo spingono » (1).

A combattere la dottrina del Filmer sorse pure un altro scrittore: Algernon Sidney, che nel 1698 pubblicò un'opera dal titolo: *Discourses concerning government*. È un lavoro polemico nel quale l'autore confutando la teoria del Filmer secondo il quale i re sono sottoposti solo alle leggi naturali e divine, afferma essere « ridicolo aspettarsi che un tiranno il quale si credesse al di sopra di tutte le leggi, osserverà quelle della natura ».

Come nella lotta politica, osserva l'Orlando, rimase vittorioso il popolo, così anche in quella dottrinaria la teoria della resistenza legittima fu prevalente, anzi d'allora in poi nessuno ne ha più dubitato in Inghilterra. Ne scrissero con molto acume, in tempi relativamente recenti, il Priestley e l'Hume (2).

In Germania il Puffendorff propugnò la dottrina dell'obbedienza passiva, svolgendo l'analoga quistione nelle due opere: *Jus naturae et gentium* (Lib. II, cap. 3, 5, 6 e 8) e *De officio hominis et civis* (L. II, cap. 9).

Altro sostenitore della stessa dottrina fu il Boemero, che se ne occupa nell'opera: *Introductio in jus publicum universale*, (Lib. III, cap. 2) (3).

(1) ORLANDO, *op. cit.* pag. 1070, 1071.

(2) J. PRIESTLEY, *Cours d'histoire et de politique*, Paris, 1728 — D. HUME, *Essays and Treatises on several subjects*, London, MDCCXX, Es. XII, vol. II, p. 287.

(3) Praga, 1763.

La medesima dottrina svolse pure l'Haenrici nell'opera: *Von den besten mitteln wider Despotie und Revolutionen ecc.*, Berlino 1831. Ma essa fu particolarmente sostenuta dal Kant specie nella *Metafisica*, 1, 3, sez. I, Gen. oss. A; dal Gentz nella *Berliner Monatsschrift* anno 1793, pag. 542 e segg.). da Hugo, nel *Lehrbuch des Naturrechts, als einer Philosophie des positiven Rechts* (Berlino 1798).

In Francia, osserva il Brunialti, la storia è ricca di rivoluzioni, ma povera di trattati la scienza. Pellegrino Rossi e molti altri scrittori della materia non si occupano del diritto di resistenza. Il solo G. Hello sostiene la resistenza individuale. Nemmeno gli scrittori più recenti si occupano della quistione, come per esempio l'Esmein, che dedica un lungo capitolo ai diritti individuali senza punto di scorrere delle loro relative guarentigie.

In Italia la dottrina della resistenza passiva fu sostituita da Pietro Baroli nell'opera dal titolo: *Diritto naturale privato e pubblico* e propriamente nella parte dedicata al diritto pubblico interno, §§ 215-221. Lo seguirono il Carmignani ed il Forti.

Il diritto di resistenza in genere è inoltre sostenuto esplicitamente o pur no dal Romagnosi, dal Melegari, dal Carutti, dal Casanova, dal Garelli, dal Palma, dal Pierantoni, dal Paternostro, dal Brunialti e dal Masucci.

III.

RESISTENZA INDIVIDUALE

7. La dottrina della resistenza individuale nel diritto antico. — 8. Il diritto inglese. — 9. La scuola francese. — 10. La resistenza individuale e gli scrittori italiani. — 11. Esame critico della legislazione e della giurisprudenza italiane.

7. Il diritto alla resistenza individuale che, come abbiamo veduto, si riscontra nel fatto del cittadino che respinge con la violenza gli atti arbitrarii commessi contro di lui dal pubblico funzionario, può essere ravvisato sotto tre aspetti diversi.

Una prima indagine deve riguardare l'estensione e i limiti prestabiliti dalla costituzione dello stato per la tutela della libertà individuale. È, come si vede, una quistione attinente al diritto costituzionale, ove è svolta ne' suoi principii generali e nelle sue diverse manifestazioni tutta la teoria della libertà.

A questa indagine prevalentemente dottrinale deve seguirne un'altra più pratica e più concreta e che si risolve ne' varii casi determinati, ne' quali il cittadino, leso nel suo diritto alla libertà individuale dall'atto arbitrario del pubblico ufficiale, esercita effettivamente

il diritto di resistenza individuale. È indagine riflettente il diritto penale.

Vi è infine un ultimo aspetto, che viene ad integrare la dottrina della resistenza individuale e che consiste nell'esame de' vari casi nei quali è data dalla legge al pubblico ufficiale la facoltà di limitare la libertà personale e quella del domicilio del cittadino; nonchè de' caratteri precisi che deve rivestire l'atto col quale vien ristretta la libertà personale medesima e l'inviolabilità del domicilio. Quest'ultima indagine riflette la procedura penale.

In Atene vigeva l'istituto dell'iscrizione contro le leggi che si esercitava per mezzo dei Nomofilaci. Era diretto a costringere i magistrati ad essere ossequenti alle leggi: altrimenti venivano deferiti ad un particolare giudizio.

Nella legge romana *De vi et de vi armata* (1), ed in molte altre citate dal Rudorf, è espressamente riconosciuto il diritto di resistenza individuale (2).

Sorvoliamo sul diritto medioevale, ove la resistenza non solo non era ammessa, ma era punita.

8. In Inghilterra il diritto alla libertà personale ed alla inviolabilità del domicilio è gelosamente tutelato. Nell'art. 39 della Magna Charta si legge:

« *Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur.... nisi per legale iudicium parium suorum.... vel per legem terrae* ».

Questo barbaro latino, come giustamente dichiarò Lord Chatam, vale meglio di qualsiasi classico (3).

Altre leggi speciali determinano i casi ne' quali una persona può essere sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario. La legge promulgata nel 19° anno dalla regina Vittoria autorizza il Banco della regina a deferire per legittima suspicione il giudizio sopra alcuni speciali misfatti alla Corte criminale centrale. Un'altra legge posteriore stabilisce che il giudizio per i reati di omicidio od assassinio commessi da' soldati in persona di loro camerati sia deferito alla stessa Corte criminale centrale (anni 25, 26, regina Vittoria cap. 65). Sotto Enrico III era proibito di mettere i ceppi a coloro che erano tenuti in istato di detenzione preventiva.

Quanto all'inviolabilità del domicilio, un atto dall'anno 7-8 del regno di Giorgio IV, cap. 29, stabilisce che le visite domiciliari non possono aver luogo senza un mandato di ricerca in buona forma (*search warrant*).

(1) Legge, 1, § 7, Dig.

(2) Citato dal BRUNIALTI, *Il Diritto costituz. e la politica*, vol. I, pag. 1013.

(3) BROUGHAM, *Statesmen*, London, 1855, p. 37.

Il rispetto del domicilio, dice il Fischel, è così grande in Inghilterra, che limita grandemente l'esecuzione civile. Ogni Inglese può con ragione considerare la sua casa come il suo castello (*My house is my castle*); sicchè l'infrangere le porte di una casa per un'esecuzione civile è in generale vietato. Però gli agenti dello sceriffo hanno il diritto di entrar in ogni casa con la porta aperta e contenente la mobilia di un debitore (1).

Malgrado tutte queste norme e tutte queste formalità il cittadino può essere vittima di un abuso ed in tal caso non gli resta che di esercitare il suo diritto di resistenza individuale. Questa però non è riconosciuta nè garentita da nessuna legge speciale. I teorici vorrebbero desumere il diritto di resistenza individuale da un articolo della Magna Charta, che esamineremo a suo tempo nel capitolo dedicato alla resistenza collettiva, perchè è appunto di questa che si occupa.

Del resto la legittimità della resistenza del privato agli atti illegali de' quali è rimasto vittima, venne più volte riconosciuta da' tribunali. Si citano all'uopo due casi tipici. Durante il regno della regina Anna, un costabile arrestò illegalmente una donna. Un tal Tooly indegnatosene, impegnò una lotta col costabile e lo uccise. I giurati, al cui giudizio il Tooly era stato deferito sotto l'accusa di omicidio, a maggioranza di sette voti contro cinque, decisero che « il caso di arresto di una persona effettuato da un potere illegale motivava sufficientemente la compassionevole determinazione del passante di venire in aiuto della arrestata: tanto più che nel caso speciale l'arrestato aveva l'apparenza della giustizia; che ogni attentato alla libertà di un suddito è una sfida gettata a tutti i sudditi del re d'Inghilterra; che ognuno ha ragione di prendere a cuore l'*habeas corpus* e la legalità; che finalmente ogni funzionario che arresta illegalmente una persona viola evidentemente l'atto di *habeas corpus*. »

Per queste ragioni il Tooly fu ritenuto soltanto colpevole di omicidio involontario (2).

L'altro caso è raccontato dal Custance. Un constabile aveva arrestato il baronetto sir Enrico Ferrer. Il suo domestico, per difenderlo, venne a briga col constabile e, come avea fatto Tooly nell'altro caso lo uccise. Il giurì dinanzi al quale fu deferito dichiarò che il *warment* di cui era munito il constabile conteneva un difetto di forma, perchè dava al Ferrer il titolo di cavaliere e non quello di baronetto

(1) FISCHEL, *Storia della costituzione inglese*, Vol. I, pag. 158-9: Trad. ital., Milano, 1869.

(2) DE LOLME, *Constitution d'Angleterre*, II, c. 14, Citato dal FISCHEL, *op. e loc. cit.*, pag. 169-70.

Per questo motivo il domestico di sir Enrico Ferrer, più fortunato di Tooly, fu assoluto (1).

9. In Francia l'antica giurisprudenza della Corte di Cassazione non ammetteva che l'obbedienza passiva per cui all'individuo illegalmente arrestato non competeva altro diritto che quello di domandare la punizione del pubblico ufficiale che non avesse proceduto nelle forme legali. Fu questa la costante giurisprudenza dal 1820 al 1837.

Se non che nella teorica del codice penale di Chauveau ed Hélie, è posta nettamente la quistione: Se la resistenza costituisca ancora un delitto allorchè è diretta a respingere l'esecuzione di un atto irregolare od arbitrario. I due illustri autori esaminano innanzi tutto e diverse opinioni della oscillante giurisprudenza francese, per poi risolvere la quistione dal punto di vista strettamente giuridico.

Il principio generale, essi dicono, è l'obbedienza agli ordini de' pubblici poteri, la sottomissione agli atti degli agenti della forza pubblica. Qualunque resistenza effettiva e qualunque violenza o via di fatto opposta a questi agenti è adunque a riputarsi costituisca un delitto. Quindi tutte le volte in cui l'ufficiale pubblico agisce nello esercizio delle sue funzioni e tutte le volte in cui è portatore di un titolo esecutivo, l'irregolarità che per avventura vizii sia le sue operazioni, sia il titolo medesimo non può costituire una scusa per una resistenza attiva. Ma la presunzione della legalità deve cessare dal coprire gli atti dall'ufficiale pubblico quando egli rendesi colpevole di un eccesso di potere, della violazione flagrante di un diritto. In questi atti l'agente non potrebbe essere più protetto dalla sua funzione, perchè egli agisce oltre i suoi doveri e non può invocare il titolo in virtù del quale procede, perchè non lo rappresenta e questo titolo incontra nella sua esecuzione un ostacolo legale. La presunzione adunque finisce di difenderlo, perchè l'illegalità è talmente flagrante che assume i caratteri di un delitto. Ora questo delitto non costituisce, per la sua sola esistenza, un attacco violento contro i diritti riconosciuti? E come si può allora contrastare il diritto di resistenza? (2).

Come si vede con questa distinzione si fa un passo decisivo verso il riconoscimento definitivo del diritto di resistenza. È una dottrina intermedia che venne poi integrata e perfezionata da G. Hello. Il quale innanzi tutto non trova esatta quella specie di gradazione di responsabilità ravvisata da Chauveau ed Hélie ne' rapporti del pubblico funzionario. Non è da questo lato, egli dice, che bisogna porsi

(1) CUSTANCE, *Quadro della costituzione inglese*. Riportato dal CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Genova, 1859, Vol. I, p. 53.

(2) CHAUVEAU ED HELIE, *Teorica del codice penale*, Vol. II, parte 1.^a, pag. 70 e segg.: Napoli, 1888.

per qualificare la resistenza: è dal lato della persona lesa, di quella che resiste. Per quest'ultima tutte le gradazioni si confondono; le distinzioni di diritto svaniscono, una sola cosa è sensibile e reale per lui, ed è che lo si arresta fuori de' casi preveduti dalla legge, che lo si arresta senza osservare le forme prescritte dalla legge medesima; che si manchi a tutte queste condizioni o ad una di esse, poco importa: sono tutte egualmente richieste, egualmente essenziali, la loro riunione soltanto costituisce la legalità dell'atto, e quando una ne manca l'atto è illegale.

Ciò posto, egli conclude che un tentativo di arresto, fuori de' casi e senza le forme espressamente prevedute dalla legge non differisce in nulla da una via di fatto, e la via di fatto offensiva richiama naturalmente la via di fatto difensiva (1).

10. In Italia Giandomenico Romagnosi entra senz'altro nel grave argomento enunciando nella maniera più esatta e precisa la sua teoria sul diritto di resistenza individuale.

Che razza di libertà, egli dice, sarebbe quella nella quale dovessi lasciarmi mettere in prigione, spogliare de' miei beni, andare in esiglio e poi ricorrere?... È forse questa la formola della vera libertà? Io dirò invece che se un agente di polizia senza mandato legittimo ti vuole trascinare in carcere o levarti qualche cosa, io ti autorizzo a ricusare ed a respingerlo come un ladrone. Ecco l'altra formola genuina della libertà.

Questa formola, conclude il Romagnosi, ridotta ad un concetto più generale vuol dire in sostanza che niuno è tenuto ad ubbidire ad un atto incostituzionale. Finchè questo dogma non sarà eletto in legge e convenevolmente disciplinato; finchè la ritrosia all'usurpazione o all'eccessivo potere non sarà energicamente sentita e professata, non potrà incominciare ed afforzarsi mai il regno della savia libertà (1).

Continuatore della schietta e liberale dottrina del Romagnosi fu Lodovico Casanova. Egli dopo di avere riportato l'art. 26 del nostro statuto ove è detto che niuno può essere arrestato, se non ne' casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive, nota che nella parola *niuno può* è tolta la potenza di diritto e di fatto.

Il concorso, egli scrive, di un caso contemplato dalla legge, l'osservanza delle forme che essa prescrive, sono le condizioni essenziali senza di cui l'arresto non può sussistere. Ciò posto, che cosa è un arresto per qualsiasi motivo illegale? Un atto arbitrario /una

(1) G. HELLO, *Du régime constitutionnel*, vol. I, pag. 114 e scgg. Paris, 1848.

(2) ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzioni*, Parte II, § 89, *Diritto e necessità di distinguere gli atti a' quali si può rifiutare ubbidienza da quelli a' quali essa è dovuta*. Losanna 1849.

via di fatto, commessa sulla persona di un cittadino, un delitto secondo l'art. 237 del nostro codice penale (*corrispondente all' articolo 192 del codice penale vigente*) che lo punisce colla pena di reclusione. Or qual principio comanda che io non mi possa difendere da una ingiusta aggressione, opporre la forza ad una ingiusta forza, armarmi per tutelare il mio domicilio, che si vuole illecitamente invadere? Che importa l'uniforme di cui può essere vestito l'assalitore? Bisogna esaminare i suoi atti e raffrontarli colle disposizioni della legge per conoscerne la legittimità (1).

Sono queste le manifestazioni più salienti della dottrina italiana in tema di resistenza individuale. Esse furono accolte e sostenute nel campo del diritto penale da' due più illustri scrittori della materia, il Carrara ed il Pessina. Chiare ed incisive le parole del primo il quale scrive: Quando un uomo qualunque aggredisce ingiustamente il mio diritto, io non ho l'obbligo di patirne lo spoglio; e la società, che in quella flagranza non è pronta a difendermi deve tollerare che io mi difenda con le private mie forze. Il diritto di resistenza, che voi mi consentite contro il brigante intento a condurmi in sua balia per eseguire un ricatto, voi non potete negarmelo avverso un pubblico ufficiale, che voglia spogliarmi dal mio diritto di libertà e di proprietà per sfogo di una passione colpevole o da una criminosa vendetta (2) ».

11. Egualmente dotte ed informate alla più sana dottrina liberale sono le considerazioni del Pessina, il cui contributo poderoso e autorevole fu portato, non solo nel campo teorico, ma, forse con maggior efficacia, in quella della nostra legislazione penale.

Il Pessina infatti fu il primo ad affermare il principio del diritto di resistenza agli atti arbitrari de' pubblici ufficiali nell'art. 171 del suo controprogetto al progetto presentato da Giuseppe Zanardelli nel 1883.

« Le disposizioni contenute nel presente capo (si legge nel detto art. 171), non sono applicabili nel caso in cui il pubblico ufficiale o la persona legittimamente incaricata di un pubblico servizio sia uscita, con atti arbitrari, dalla cerchia delle sue legittime attribuzioni ».

A giusticare questa necessaria innovazione, che tendeva a trapiantare nella nostra legislazione penale uno dei canoni più fondamentali del nostro diritto pubblico, l'illustre penalista scriveva nella sua relazione che accompagnava il progetto suddetto: « Questa parola *legittima*, vale a dimostrare chiaramente e senza ambagi che il nuovo Codice si ispira anche in questa materia a' principii veramente

(1) CASANOVA, *op. cit.*, Vol. I, pag. 55.

(2) CARRARA, *Programma*, § 2762.

liberali e giuridici che furono già sostenuti dalla scuola inglese e dalla nostra. A me, infatti, non pare dubbio che gli agenti del Potere i quali soverchiano i confini del loro mandato si svestono del carattere che a loro proviene dal dover essere la legge fatta persona e vadano considerati come semplici individui privati (1).

Il Zanardelli fece sua la proposta del Pessina e la riprodusse nel suo progetto del vigente codice penale, presentato nel 1887. Difatti nel primo libro. cap. 8 del detto codice, ovè si tratta de' reati di violenza e di resistenza all' autorità, è espressamente disposto nell' art. 192 che quando il pubblico ufficiale ha dato causa al fatto, eccedendo, con atti arbitrari, i limiti delle sue attribuzioni, non si applicano le disposizioni degli articoli precedenti.

Questa chiara ed esplicita disposizione è venuta opportunamente a troncare tutte le pericolose oscillazioni della giurisprudenza precedente, attraverso la quale la tutela della libertà individuale non era affidata alla legge, ma all' apprezzamento del magistrato. Per verità nessuna delle non poche sentenze pronunziate in questo argomento nega recisamente il diritto di resistenza, il quale peraltro non era punto contemplato dal codice sardo. Anzi, tirata la somma, si potrebbe concludere che fu da tutte ammessa implicitamente o esplicitamente ad eccezione della Cassazione di Torino che il 12 settembre 1884 arrivò a dire: Se anche l' ufficiale della pubblica forza sia trascorso, nell' eseguire un atto di sua competenza, a qualche eccesso o a qualche irregolarità, ciò avrebbe potuto autorizzare chi ne fu l' oggetto a reclamare avanti le competenti autorità, ma non lo sveste del suo carattere, nè fa sì ch'egli non si trovasse nell' esercizio delle sue funzioni (2).

Del resto anche con questa sentenza si potrebbe dimostrare che la Cassazione di Torino abbia implicitamente riconosciuto il diritto di resistenza, ammettendo il caso in cui l' ufficiale della pubblica forza non si trovi nell' esercizio legittimo delle sue attribuzioni.

Ma le Corti di Cassazione che proclamarono apertamente il diritto di resistenza individuale furono quelle di Palermo e di Napoli. La prima con sentenza pronunziata il 25 ottobre 1871 disse: « La resistenza agli agenti della pubblica forza può essere giustificata quando l' agente trascenda ad eccessi di potere e violi manifestamente la legge e la libertà individuale de' cittadini » (3).

Parimenti la Corte di Cassazione di Napoli: « A costituire il reato di resistenza alla pubblica autorità è necessario che l' atto per cui

(1) *Modificazioni proposte alla Commissione della Camera dei Deputati dal Ministro di Grazia e Giustizia* PESSINA pag. XXI, XXII., Roma, Ripamonti, 1885.

(2) Citato dal BORCIANI, *Dei reati di ribellione e violenza pubblica*, pag. 69.

(3) *Annali di giurispr. ital.*, 1872.

l'ufficiale pubblico procede sia legittimo nella sostanza e nella forma, ma la presunzione non sussiste quando l'atto sia *manifestamente* arbitrario o mancante delle forme che lo rendono legale » (1).

E' senza dubbio considerevole il passo fatto dalla nostra legislazione penale in tema di resistenza individuale. I voti dei più autorevoli giuristi sono stati esauditi e la giurisprudenza non dovrà più oscillare fra pronunziati ora rigidamente reazionari ora eccessivamente liberali, in modo che la libertà del cittadino era abbandonata agli umori fluidi o restii del collegio giudicante. Il magistrato insomma non ha più dinanzi una quistione di diritto; ma una quistione di fatto.

Ora è appunto in tema di fatto che occorre ancora un altro passo decisivo: ma a determinarlo non potranno concorrervi, almeno direttamente, nè la dottrina nè la legislazione. Esso non potrà aver luogo che con l'opera quasi esclusiva, ma certo efficacissima, dell'educazione politica. È opera non coattiva ed esteriore come quella della legge, ma intima, spontanea e fondata sul rispetto che si deve ad un tempo alla forza della legge ed alla personalità umana.

Da una parte il cittadino dovrà riconoscere negli esecutori della legge l'impero della legge medesima, elemento indispensabile dell'ordine sociale e forza superiore che agisce, senza distinzioni, su tutte le persone de' consociati. Dall'altro gli agenti della forza pubblica dovranno strettamente contenersi nei limiti delle loro attribuzioni e non violarli giammai col pretèsto di servire alla causa della giustizia. Essi la serviranno molto meglio rispettando scrupolosamente i moniti della legge e tenendo sempre di mira durante l'esecuzione de' loro atti una massima di alta moralità politica: Che la libertà individuale è sempre sacra anche durante le inevitabili limitazioni di essa, imposte dalla legge per una suprema ragione di ordine pubblico.

Quando i cittadini di un libero paese saranno pervenuti a questo grado di educazione politica, i procedimenti penali per abuso di potere o per resistenza agli agenti della forza pubblica diverranno una eccezione, un ingrato ricordo di governi già condannati dalla storia, ed in loro vece apparirà fortemente elevato il termometro della moralità sociale (2).

(1) *Rivista penale*, XVII, 64.

(2) V. pure: *Murhard, Dell' opposizione, sollevazione, e resistenza dei cittadini dello Stato contro le autorità costituite*, Braunschweig, 1832; P. VICO, *Ribellione e resistenza*, nella « *Rivista penale*, vol. XIX, p. 212; MORISANI, *Sulla retta applicazione dell'art. 192 del codice penale italiano*, nel « *Supplemento alla Rivista penale* » Vol. I, p. 57.

RESISTENZA COLLETTIVA

12. Caratteri differenziali — 13. La resistenza popolare legale
e la rivoluzionaria

12. L'affinità che si vorrebbe riscontrare fra la resistenza individuale e la collettiva è soltanto esteriore e non rispondente alla loro intrinseca natura.

Il Masucci a questo proposito dice: « Poichè fra violenza del sopruso può essere adoperata dal capo dello stato contro il popolo, o da alcuno de' pubblici funzionarii contro i privati, ne deriva che la resistenza può manifestarsi o come resistenza collettiva di popoli o come resistenza individuale di privati, ma in entrambi i casi essa è sempre egualmente legittima, perchè si oppone egualmente all'ingiustizia (1) ».

Giustamente, per confutare questa inesistente analogia, l'Orlando osserva che nel caso della resistenza individuale ha luogo una dichiarazione solenne di un magistrato che ne ha l'autorità, la quale dichiarazione retroagendo al momento in cui la resistenza ebbe luogo stabilisce con *obbiettiva ed indiscutibile certezza* di chi fu il torto. Nella resistenza collettiva invece nessuna autorità può essere competente a giudicare il conflitto fra il popolo e il governo (2).

Con quest'osservazione però si viene a stabilire la sola differenza esteriore che corre fra le due forme di resistenza; ma il carattere differenziale che ne rivela l'intima natura di quelle due forme è ben diverso. Notando infatti che per la resistenza individuale vi è un giudice competente a dirimere il conflitto, il quale giudice manca nel caso della resistenza collettiva, si vien solo ad indicare quali sono le conseguenze ed i mezzi risolutivi di quelle due forme, ma non si viene a rivelarne i caratteri essenziali e molto meno i loro intimi caratteri differenziali.

Tralasciamo innanzi tutto di notare come nel caso della resistenza individuale il conflitto ha luogo fra un privato cittadino e l'agente del potere e ravvisiamo invece la natura della causa determinante il conflitto medesimo. Essa mette capo alle norme precise della legge, a quell'insieme di disposizioni tassative alle quali l'agente dovrebbe strettamente conformarsi, e che invece egli ha violato a detrimento della libertà individuale. In questo caso il conflitto è determinato

(1) MASUCCI, *Diritto e delitto di resistenza*, pag. 40.

(2) ORLANDO, *op. cit.* pag. 1094.

dall'urto violento di due forze prevalentemente giuridiche, l'una delle quali, esorbitando vorrebbe sopraffare l'altra.

Il carattere individuale, che riveste colui il quale mette in opera una di queste due forze, è esteriore e non essenziale potendo anche avvenire che la resistenza agli agenti della forza pubblica abbia luogo per opera di molte persone, senza che per questo la resistenza medesima diventi collettiva nel senso giuridicamente attribuito a questa espressione.

Nella resistenza collettiva invece l'urto è determinato dal contatto violento di due forze prevalentemente politiche, ognuna delle quali può talvolta nuocere o una norma legislativa o una norma generale di diritto pubblico, ma per fini che sono più o meno palesemente politici. Questo carattere essenziale si rivela anche in quella forma di resistenza che dice si legale, come meglio sarà esaminato in seguito.

Ora come si vede, dall'esame de' caratteri essenziali delle due forme di resistenza, sorge evidente anche il loro carattere differenziale. Di giudici che possano dirimere il conflitto nell'un caso e che non lo possano nell'altro, non è a parlarsi.

Il giudice non può intervenire che ove occorra una dichiarazione di diritto, non dove sono in gioco interessi di partito larvati sotto le esigenze del diritto. Ma egli non può intervenire per un altro più imperioso motivo. Nella resistenza individuale il potere giudiziario amministra la giustizia come elemento superiore e sovrastante alla autorità ed a' diritti delle parti contendenti. Come potrebbe intervenire nel conflitto di due forze politiche, l'una delle quali si vuole imporre e talvolta sostituire all'altra?

13. Stabilita così la vera natura della resistenza collettiva, è necessario indagare in quali forme essa può manifestarsi.

Nell'opera *De Regimine principum*, San Tommaso d' Aquino afferma non essere congruente alla dottrina apostolica l'opinione di alcuni a' quali pare che essendo intollerabile l'eccesso della tirannia appartenga al valore degli uomini forti di uccidere il tiranno. Sembra piuttosto contro la crudeltà de' tiranni doversi procedere non con privata presunzione di alcuni, ma coll'autorità pubblica (1) ».

Da queste parole si vorrebbero dedurre le due forme più salienti che potrebbe assumere la resistenza collettiva, forme che furono poi più chiaramente intuite dagli scrittori inglesi ed in particolar modo dal Locke (2).

La prima di esse consiste, secondo alcuni scrittori, nel fatto prin-

(1) *De Regimine Principum*, I, 6.

(2) ORLANDO, *op. cit.* pag. 1096, in nota.

cialissimo che le sue manifestazioni si contengono « entro i limiti della costituzione vigente, volendone delle modificazioni, ma rispettandone la sostanza » (1). È l'ipotesi della resistenza collettiva legale. Se invece le basi stesse della costituzione dello stato vengono investite da un'opera violenta e demolitrice, siamo in piena rivoluzione.

Questa distinzione strettamente teorica tende a mettere in evidenza il fine diverso dal quale sono determinate le due forme di resistenza collettiva. Se invece si volesse por mente alla diversa maniera con la quale esse si manifestano e dispiegano la loro azione, il criterio differenziale dovrebbe essere diverso.

Innanzitutto è ben difficile tirare una linea di separazione precisa fra la resistenza che tende a *modificare* e quella che tende a *rimuovere* la costituzione. Vi sono delle modificazioni che si risolvono in una pura e semplice *renovatio ab imis*, e delle rimozioni che determinandosi in maniera pacifica ed incruenta assumono tutti i caratteri di una modificazione, radicale sì, ma non tale da scalzare le basi ed ostacolare la vita dallo stato.

Il suffragio universale imposto al potere non dal pacifico agitarsi dalla pubblica opinione, ma dalla violenza tumultuaria della piazza, non tende sempre a rimuovere la costituzione, e pure è opera rivoluzionaria, perchè il potere non ha ceduto dinanzi ad una forza di resistenza legale, ma dinanzi al pericolo di essere sopraffatto. Nè si dica che questo pericolo di essere abbattuto significa che la resistenza passa fuori de' limiti dalla costituzione, perchè in questo caso la minaccia alla vita della costituzione non è il fine ultimo cui tende la resistenza la quale invece è determinata dal desiderio di introdurre una modificazione ne' limiti della costituzione.

La mutazione della forma di governo nel Brasile, ove Don Pedro nel destarsi un ingrato mattino non si trovò più di essere l'imperatore ma un semplice cittadino del suo stato, fu una vera rivoluzione nel senso giuridico e politico della parola. Eppure essa ebbe luogo in maniera così pacifica da non farla punto qualificare come una rivoluzione, ma una semplice e normale evoluzione della forma di governo.

Voglio dire che le parole *modificazione* e *rivoluzione* adoperate per esprimere nel primo caso un mutamento invocato nell'orbita della costituzione, e nell'altro caso un mutamento verificatosi fuori, anzi contro, l'organismo della costituzione, potrebbero non riuscire sempre esatta nella pratica.

I caratteri differenziali fra la resistenza legale e la rivoluzione potrebbero essere rilevati dagli stessi elementi essenziali che costitui-

(1) ORLANDO, *op. cit.* pag. 1095.

scano ad un tempo la natura e la ragione di essere di quelle due forme. Così la distinzione sarebbe più rispondente alla realtà delle cose ed esprimerebbe con maggiore verità le manifestazioni esteriori della resistenza legale e della rivoluzione.

Innanzi tutto, salvo eccezioni, non esistono aspirazioni giuridiche politiche e sociali per le quali non si possa lottare nelle forme legali, nell'orbita e col mezzo della libertà stessa garentita dalla costituzione. Pur troppo l'organizzazione de' poteri negli stati rappresentativi moderni è costituita da un fondo consolidato comune. Dovunque gli organi dello stato hanno una struttura che si va livellando in modo da potersi adattare liberamente in qualsiasi governo rappresentativo, salvo le differenze, più che altro, formali ed inerenti alla natura delle cose.

Si può affermare che la sola differenza sostanziale per cui una costituzione si distingue dall'altra stia nella diversa maniera con cui il capo dello stato assume il potere. Per cui la più radicale delle aspirazioni politiche consiste nel desiderare la monarchia o la repubblica; come nel campo delle riforme economiche le aspirazioni più avanzate si risolvono nell'applicazione di qualcuna fra le diverse forme con cui dovrebbe essere attuato il socialismo.

Supponiamo intanto che vengano impiegati tutti i mezzi legali, tutte le misure, risolutive, ma non violente, per attuare qualcuna di quelle due forme più salienti, che sole, può dirsi, sconvolgono *ab imis* le basi costituzionali di uno stato, si potrà affermare veramente che si è in tema di rivoluzione solo perchè la resistenza non si svolge entro i limiti della costituzione, nè se ne vuole rispettata la sostanza?

La vera differenza fra la resistenza legale, che potrebbe definirsi una forma di evoluzione alquanto accentuata, e la rivoluzione, non potrà quindi ricercarsi nel fine cui tende la resistenza medesima, ma ne' mezzi adoperati per raggiungere il fine. Così, per esempio, ove si voglia l'abolizione di una tassa e per raggiungere il fine i cittadini si rifiutino di pagarla, disponendosi a tollerare tutte le conseguenze del loro rifiuto, si avrà l'ipotesi della resistenza legale. L'identico fatto può dar luogo ad una rivoluzione, nel caso in cui le masse popolari, in vece di resistere passivamente alle insistenze del potere, lo aggrediscono violentemente per imporgli con la forza la riforma fiscale.

Con questo criterio ci faremo ad esaminare le due forme che può assumere la resistenza collettiva, ravvisandone brevemente l'evoluzione storica, delineandone i caratteri e ricercandone il fondamento giuridico.

RESISTENZA POPOLARE LEGALE

14. Indagini storiche. — 15. La guardia nazionale. — Il rifiuto del bilancio. —
 16. Il diritto di petizione, di associazione e di riunione. — 17. La libertà della
 stampa. — 18. Fondamento giuridico della resistenza popolare.

14. Abbiamo già veduto come in Grecia ed in Roma esistessero delle istituzioni particolarmente dirette a garantire i diritti popolari contro le sopraffazioni del potere. Nel medio evo la resistenza popolare nelle forme legali si venne accentuando nella lotta persistente che si impegnò fra i Comuni ed il Sacro Romano Impero, e nelle lotte non meno tenaci impegnatesi per ragioni feudali nella Germania, nella Francia, nella Spagna, nel Portogallo e nell'Inghilterra.

La caratteristica di queste lotte e per ragione della quale esse possono essere classificate nella forma di resistenza popolare legale, sta nel fatto che fu sempre rispettata la suprema autorità del monarca. Di modo che il fine della lotta non era mai quella di sottomettere o di abbattere il potere, ma solo quello di strappare delle franchigie o di difendere quelle ottenute.

Nel paragrafo 61 della *Magna Charta* troviamo anzi espressamente dichiarata e riconosciuta la guarentigia in esame. « Pertanto, ivi è detto, avendo noi, e in servizio di Dio e per la riforma del regno e per meglio assopire ogni discordia insorta fra noi e i baroni nostri, concesso tutto quanto è stato già detto, volendo che questo sia integro e che se ne goda in perpetuo con ferma stabilità, costituiamo e concediamo ad essi la garanzia seguente: cioè che eleggano venticinque baroni del regno a loro scelta, i quali debbano con tutti i loro mezzi osservare mantenere e far osservare quella pace e libertà che abbiamo concesso a loro e confermata con la presente carta; per modo che se noi o il nostro gran giustiziere, o i nostri balivi o qualcuno degli ufficiali nostri abbiano mancato in qualche cosa contro taluno e tale delitto sia stato dimostrato a quattro de' predetti venticinque baroni, questi quattro baroni si presentino a noi o al nostro gran giustiziere, nel caso che noi siamo fuori del regno, facendoci nota tale trasgressione e chiedendo che noi la facciamo emendare senza indugio. *Che se noi non emenderemo questa trasgressione entro quaranta giorni da calcolarsi da quello in cui fu fatta tale rimostranza a noi, o nel caso che fossimo fuori del regno, al nostro gran giustiziere, i quattro baroni anzidetti riferiranno la quistione medesima ai rimanenti dei venticinque baroni e questi venticinque baroni in uno con tutte le maniere che sarà loro possibile, cioè con esazioni sopra ca-*

stelli, terre, possessioni e in tutti gli altri modi che sarà loro possibile finchè non sia stata fatta giusta riparazione, secondo la volontà loro salva però la nostra persona, quella della regina e dei figli nostri e non appena sia fatta l'emenda, obbediranno di nuovo a noi come facevano prima. »

È questa come si vede, la vera forma della resistenza collettiva legale, perchè è fatta non solo nell'orbita della costituzione, ma con norma precedentemente stabilita e preordinata alla tutela giuridica della franchigia accordata.

Eguale guarentigia troviamo espressamente riconosciuta nell'ultima parte dell'art. 31 della *Bolla d'oro* di Andrea II, che giustamente da tutti gli scrittori della materia è chiamata la *Magna Charta* dell'Ungheria. Nel luogo citato, in fatti, si legge. « Che se noi o qualunque dei nostri successori ci volessimo sottrarre al presente ordine, i vescovi od altri, i baroni e i nobili del nostro regno, tutti uniti o separatamente, presenti o futuri, avranno sempre per virtù stessa di quest'ordine e senza incorrere nella nota d'infedeltà, la libera facoltà di resistere e contraddire noi ed i nostri successori ».

Questo così esplicito riconoscimento del diritto di resistenza legale restò in vigore fino al 1741. Esso però, se non era più scritto nelle leggi, perdurava nella coscienza del popolo ungherese, per cui nel primo articolo della legge 2 gennaio 1867, la quale dà forza di legge nazionale al diploma reale elargito alla nazione da S. M. R. (Francesco Giuseppe) prima della sua felice inaugurazione ed incoronazione ed al giuramento reale prestato al momento dell'incoronazione, si legge: « Noi manterremo santamente ed inviolabilmente e faremo osservare da tutti, in virtù del nostro potere reale, l'ordine di successione reale stabilito ecc. ad eccezione tuttavia della clausola abrogata dalle leggi di Andrea II, di gloriosa memoria, dell'anno 1222, che comincia con le parole: *Quod si vero nos*, sino alla parola *in perpetuam facultatem*. La garanzia di tutto ciò che precede risulterà dal nostro giuramento reale, che noi presteremo sul contenuto del presente diploma, nel testo del nostro illustre predecessore Ferdinando I, in occasione della nostra incoronazione. »

La resistenza popolare legale assunse forma più essenzialmente moderna in Inghilterra, ove innanzi tutto fu degna di nota la lotta impegnatasi fra il parlamento e Carlo I. Similmente, abbattuto Cromwell e ristabilita la monarchia, si venne di bel nuovo determinando quella tenace resistenza popolare che ebbe fine con la cacciata di Giacomo II, cui per favore di popolo successe Giacomo III. La correttezza ed il rispetto delle forme con cui fu condotta quest'ultima resistenza erano tali da far dire a Macaulay: « Perchè la nostra Rivoluzione fu una rivendicazione degli antichi diritti, fu condotta ri-

gorosamente osservando le antiche formalità. Quasi in ogni atto ed in ogni parola manifesto si vede un profondo rispetto pel passato.... A noi che siamo vissuti nel 1848 parrà forse un abuso il vocabolo chiamare col terribile nome di Rivoluzione un fatto consumato con tanta riflessione, con tanta moderazione e con tanta scrupolosa osservanza delle forme prescritte » (1).

15. Quali sono i mezzi materiali con cui può legalmente esplicarsi la resistenza popolare? Il più pratico ed il più efficace dovrebbe riassumersi nell'istituto della guardia nazionale, usbergo e sentinella avanzata per la difesa delle libertà popolari. Ma come abbiamo già dimostrato in altro scritto, essa era giustificabile in altri tempi quando le franchigie costituzionali erano strappate all'avidità accentratrice del potere assoluto ed il popolo sentiva il bisogno di custodirla, come palladio sacro, contro le temute slealtà del monarca (2). Oggi invece che questo assume lo scettro per volontà della nazione la quale perciò è arbitra dei propri destini, sarebbe assurdo di parlare di guardia nazionale quando a guardare cioè a difendere la nazione sono istituiti gli eserciti permanenti. Del resto non è solo nel cessato antagonismo fra popolo e re che ha trovato la sua morte la istituzione della guardia nazionale. Senza contare il pericoloso parallelismo di due milizie costituite in un medesimo stato, con funzioni diverse e fondate principalmente nel reciproco sospetto, è degno di nota l'intimo processo di trasformazione che andavano attraversando quelle due istituzioni. Da una parte l'esercito si andava rinsanguando coi migliori elementi, con le fresche e vigorose energie del paese, in modo da figurare come il simbolo vivente della giovinezza e della forza nazionali. La guardia nazionale, da sua parte si affaticava a mantenersi in sella ritenendo assoldati i più antiquati entusiasti, che si sforzavano a ravvisar nella morente istituzione le glorie inaridite di altri tempi. Era come si vede la stessa vitalità organica della guardia nazionale, cui poco per volta veniva a mancare il necessario alimento, il quale alla sua volta veniva vigosamente assorbito dalle nuove istituzioni, determinate dalle nuove e più perfezionate condizioni politiche.

Così la guardia nazionale, come mezzo materiale di resistenza popolare, ha ceduto il posto ad un altro più pacifico e più rispondente all'indole del governo costituzionale. Innanzi tutto non è più il popolo che collettivamente resiste al potere, ma la sua legittima rappresentanza, la quale non attacca il governo a fucilate, ma a colpi di maggioranza. Si direbbe che il mezzo adoperato dai parlamenti per resistere alle pretese del potere esecutivo sia quello di prenderlo

(1) MACAULAY, *History of England*, cap. X, § LIII.

(2) TAMBARO, *Guarentigie costituzionali*. Nel « Digesto Italiano ».

per fame. Ma è bene disingannarsi subito. Il rifiuto del bilancio, sul quale fanno tanto assegnamento gli scrittori della materia, è una di quelle mezze misure che hanno l'aria di voler risolvere ogni cosa ed invece non fanno niente di bene nè di male a nessuno.

Il parlamento crede di aver compiuto più del proprio dovere colmando l'urna di palline nere. La sua dignità è salva di fronte al paese, perchè ha messo in opera l'unico mezzo formidabile, di cui disponeva per resistere legalmente alle invasioni del potere. D'altra parte il governo si adatta alla miglior maniera a questa incruenta levata di seudi e ricorre o al suicidio o alla uccisione della ribelle rappresentanza. Ma il bilancio cammina lo stesso, perchè lo scherzo non potrebbe mai esser protratto fino al punto da impedire al governo di far funzionare tutti i rami della pubblica amministrazione.

Tutti gli scrittori, che hanno trattato il tema del bilancio, si sono fatto un dovere di affrontare la questione: se la camera abbia o pur no il diritto di rifiutare il bilancio. Essi l'hanno studiata con tanta dottrina e con tanto zelo da far supporre che davvero il rifiuto del bilancio fosse nè più nè meno che il macigno gettato fra le rotaie per arrestare la macchina dello stato.

Lorenzo Zammarano trova che la camera ha il diritto di rifiutare il bilancio, ma poi ne paventa gli effetti deleterii e lo qualifica un mezzo rivoluzionario. L'Arcoleo, pure ammettendolo in diritto, lo trova praticamente « inattuabile per la sua stessa esorbitanza ». Ma poi con quel senso della misura che informa tutti i suoi giudizi, non può fare a meno di riconoscere come il rifiuto del bilancio sia « la più grande contraddizione con l'organismo dello stato moderno. » Angelo Majorana fa anch'egli una distinzione fra la teoria astratta e la pratica.

« Non mi pare discutibile, egli dice, che, astrattamente, il Parlamento abbia anche il diritto di rifiutare il bilancio. Ma altro è il diritto astratto... altro la potestà reale... Non si potrebbe ammetterlo (il rifiuto) se non in ipotesi straordinaria di conflitto, come l'*ultima ratio* cui possa ricorrere il Parlamento » (1). E quando vi sarà ricorso, aggiungiamo noi, il bilancio sarà egualmente esercitato.

L'Orlando affronta la questione in maniera più sistematica e la considera prima dal lato giuridico e poi dal lato politico. Giuridicamente, egli osserva, se il Parlamento ha il diritto di consentire il bilancio, è intuitivo che abbia quello di rifiutarlo. Riconosciuto però il diritto, egli non ritiene che costituisca un mezzo ordinario del quale una camera possa servirsi a suo libito. Ma se l'ordine nor-

(1) A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese*, Roma 1886, pagine 82 e 83.

male fisiologico del diritto è venuto meno per l'arbitrio e per gli abusi del potere esecutivo, allora il rifiuto del bilancio non potrà più essere accusato di assurdità, poichè con esso « non s'intende già astrattamente negare il diritto dello stato a provvedere al suo economico assetto, ma protestare solennemente contro l'arbitrio verificatosi e stabilire su base giuridica e ferma il dissidio fra governo e governati » (1).

Ridotto in questi termini; il rifiuto del bilancio si riduce ad un voto di sfiducia le cui conseguenze sono molto meno gravi di quello che si potrebbe immaginare, perchè il tutto si risolve o in una crisi di gabinetto o nelle elezioni generali, conseguenze, come si vede abbastanza normali ed alle quali, pur troppo, siamo abituati.

È inutile affaticarsi su questo arido tema. Nella moderna evoluzione del governo parlamentare, anche questo mezzo di resistenza legale ha perduto la sua efficacia intimidatrice. Una resistenza che sia l'indice di un dissidio profondo irreconciliabile fra il potere esecutivo ed il legislativo è nelle presenti condizioni quasi impossibile. Le maggioranze parlamentari si alternano sopra una base di sottintesi che permette l'assiduo avvicinarsi di tutti i partiti costituzionali al potere. L'urto, a prima vista, più pericoloso, potrebbe determinarsi fra il governo ed i partiti estremi. Ma in punto di fatto anche in questo caso vi è ben poco da temere.

Difatti o il governo riesce a soddisfare le anodine esigenze de' loro programmi minimi ed allora li attrae comodamente nell'orbita della maggioranza; o non riesce a contentarli ed allora essi mettono in pratica il mezzo più in moda per applicare la resistenza legale: l'ostruzionismo. Ne abbiamo esempi, non tutti egualmente gloriosi, nel parlamento inglese, in quello austriaco, nel nostro. Del resto ognuno impugna l'arma che può. Se il rifiuto del bilancio è l'arma delle maggioranze, che possono adoperarla appunto perchè hanno in loro favore la prevalenza del numero, l'ostruzionismo non può essere che l'arma delle minoranze microscopiche o quasi, che in mancanza di meglio, rinforzano il flebile coro a suon di trombe e di tamburi.

In ogni caso se un dissidio grave si determina fra il governo ed il parlamento, la lotta non potrà rimanere limitata fra questi due corpi politici. Essa sarà impegnata fra il governo ed il paese, di cui il parlamento rappresenta le aspirazioni ed i bisogni. Di modo che

(1) ORLANDO, *op. cit.* pag. 1117. V. pure: LABAND *Das Budgetrecht nach die Bestimmungen der Preuss. Verf.* Berlino 1871. — GNEIST, *Gesetz und Budget.* Traduz. ital. del Bonghi, Firenze, Le Monnier, 1869. — ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene. 1880. — RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, nell'« *Annuario delle scienze giuridiche e politiche* », anno I, Milano, Hoepli. — ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, nella « *Nuova Antologia* » 1° Ottobre 1871.

è sempre dal fondo delle masse popolari, conscie de' loro destini e forti de' loro diritti, che si leva il grido di guerra. Altro che rifiuti di bilanci a forze ostruzioniste! Sono tutte le correnti della pubblica opinione che si scatenano con tutti i mezzi legali ma potentissimi per piegare la cervice governativa alle impazienti esigenze popolari.

16. Innanzi tutto il diritto di petizione. Lo si vorrebbe far passare in desuetudine a causa dello sviluppo vigoroso che è andato assumendo la libertà di stampa ed il diritto di associazione. Ma l'uno e l'altra sono mezzi co' quali la pubblica opinione si manifesta in forma collettiva ed impersonale. La petizione è invece l'espressione delle opinioni singole, la cui somma non esclude nè fonde in una tutte le unità che hanno concorso a costituirla. Comprendo bene che questo diritto ha bisogno di essere meglio disciplinato, e quando lo sarà, l'opinione pubblica avrà una maniera efficacissima per fare pervenire la sua voce a' pubblici poteri, e la farà pervenire non sotto la veste dell'anonimo tumescendo che nasconde il vuoto, ma con quella vera e reale di un dato numero di cittadini, ognuno dei quali personalmente e palesemente esprimerà il suo desiderato.

Il diritto di petizione potrebbe essere sapientemente organizzato coordinandolo col diritto di associazione. Esso potrebbe divenire la maniera ordinaria con la quale le associazioni fanno sentire la loro voce a' pubblici poteri. Così agli ordini del giorno votati ad una unanimità più o meno problematica ed evanescente verrebbero sostituite le petizioni nelle quali figurano i nomi di tutti coloro che hanno manifestato il loro voto. Il che non solo dà maggior solennità a queste dimostrazioni collettive, ma serve ancora a presentare una nozione quasi matematica della forza numerica sulla quale si fondano le opinioni ed i voti.

È inutile fermarsi a dimostrare di quanta utilità ed efficacia sia la forza di resistenza che possono spiegare le associazioni. Esse debitamente disciplinate da una legge che ne tuteli e ne regoli il libero funzionamento, possono divenire l'espressione legittima della volontà popolare, e rappresentare l'eco non dubbia e non artificiale di tutte le aspirazioni e di tutti i voti de' cittadini.

L'istessa forza benchè in maniera non ordinaria nè permanente può spiegare il diritto di riunione. Vi sono dei casi nei quali non basta raccogliere i soli voti di coloro che sono ascritti ad un'associazione politica. Occorre sondare l'opinione del più gran numero possibile di cittadini, di quelli che lottano e di quelli che aborriscono le gare di partito, i quali sovente sono i più spassionati ed il cui parere è quindi più prezioso. In questi casi l'associazione non basta, anzi è addirittura inadatta, perchè una pubblica riunione promossa da una associazione politica corre il pericolo quasi inevitabile di contare fra

gl' intervenuti soltanto i proprii soci. È difficile infatti che possano intervenire altri ai quali ripugna che l'adesione al programma della riunione possa essere interpretata come adesione più o meno tacita agli ideali politici dell'associazione promotrice. In queste particolari condizioni la pubblica opinione raggiungerà tanto più sicuramente il suo fine per quanto più perfetto sarà l'amalgama costituente il comitato promotore. Vale a dire che gl'individui di cui è composto il comitato medesimo dovranno appartenere a diverse gradazioni di partito, in modo che nessun colore politico speciale possa vantarsi di aver data l'intonazione al comizio. I voti raccolti in una riunione siffatta non possono non pesare sulla condotta di coloro cui sono affidati i pubblici poteri; e se quella riunione ha per fine di vedere rimosso un danno o di conseguire un vantaggio, potrà spiegare unita ad altre consimili, tale forze di resistenza legale da raggiungere il fine medesimo (1).

Altro mezzo di resistenza popolare è la libertà della stampa. Nell'articolo del giornale è una la voce che parla, ma sono parecchie migliaia, che ne ripetono l'eco e ne riflettono moltiplicati i sentimenti ed i giudizi. Un giornale il cui alto tiraggio è l'indice indiscutibile della massa numerosa dei suoi lettori, rappresenta una forza formidabile di cui nessun governo, nemmeno il più audace e il più agguerrito, saprebbe fare a meno.

In condizioni siffatte, gli organi della stampa che siano riusciti a polarizzare ed a dominare le varie correnti della pubblica opinione, possono aprire una campagna senza quartiere e lottare coraggiosamente con la sicurezza di una vittoria.

La brevità dello spazio non ci consente di rievocare le battaglie più gloriose combattute dalla libera stampa in servizio di un'idea e le più belle vittorie riportate. La campagna in favore di Alfredo Dreyfus benchè non combattuta direttamente contro il governo resterà memorabile nella storia del giornalismo non soltanto francese ma di tutto il mondo civile. Fu una prova meravigliosa di resistenza collettiva legale fatta col mezzo della stampa e che raggiunse il suo fine appunto per quella concordia di propositi, attraverso la quale i programmi de' diversi partiti politici spariscono per far brillare in tutta la sua luce quello della giustizia e del diritto (2).

18. E' possibile giustificare co' principi del diritto la resistenza popolare legale? Si può, vale a dire, ricostruire una teoria giuridica di questa forma di resistenza? L'appellativo di *legale* sembrerebbe a prima vista militare senz'altro per l'affermativa. Ma il dire che la

(1) V. il mio scritto: *Le Associazioni politiche*, Napoli, 1900.

(2) Vedi: TAMBARO, *La libertà della stampa e il diritto penale*. — Torino, Roux Frassati e C., 1896.

resistenza ha un fondamento giuridico solo perchè essa è fatta in forma legale, non sarebbe esatto. Quella espressione ha un significato ben diverso. Essa vuol dire soltanto che la resistenza dispiega la sua azione co' mezzi riconosciuti dalla legge, mediante l' esercizio de' diritti di libertà riconosciuti dalla costituzione dello stato, o per lo meno con mezzi che se non sono espressamente garentiti, non sono nemmeno vietati.

L' ostruzionismo non è riconosciuto dalla legge, e pure non lo si potrebbe a rigor di termini ritenere illegale. Ma ha nello stesso tempo un fondamento giuridico? La risposta nel tema che ci occupa non potrà essere desunta da un'indagine sulle manifestazioni esteriori del fatto. In questo caso si potrebbe quasi affermare che la resistenza si contiene ne' confini della legalità, ed implicitamente, del diritto, se non si svolge fino ad impiegare la violenza materiale. Con un sistema siffatto la resistenza popolare potrebbe conseguire tutti gli effetti di una rivoluzione sanguinosa, arrestare o sconvolgere tutte le funzioni politiche ed amministrative dello stato, inaridirne tutte le sorgenti di vita e di prosperità, e pretendere, dopo, di aver agito in nome e per la tutela del diritto.

In tema di resistenza popolare l'indagine non deve essere rivolta ad esaminare se gli atti erano consentiti o per lo meno non espressamente vietati dalla legge. Quell'indagine è logica e necessaria nell' ipotesi della resistenza individuale, perchè questa, nel respingere un abuso di potere, si riporta direttamente ad una precisa disposizione di legge, dalla quale l'agente ha esorbitato. Di modo che mentre da una parte abbiamo la violazione di una norma di diritto positivo, dall'altra si riscontra il diritto di respingere gli effetti di quella violazione.

Ora il caso che il governo venga a violare apertamente una precisa disposizione di legge è nelle presenti condizioni abbastanza problematico. L'urto, come ho già notato, si determina per fini prevalentemente politici rivestiti di uno smalto giuridico. Data questa considerevole differenza di termini, anche l' indagine sul possibile fondamento giuridico della resistenza popolare legale deve necessariamente mutare la sua base.

Se il potere esecutivo non segue le graduali ma inesorabili evoluzioni della coscienza popolare, questa si ribella: da ciò trae origine una non violenta collisione di forze politiche determinata dal bisogno di armonizzare le affermazioni legislative con le correnti della pubblica opinione. Hanno in questo caso le forze popolari il diritto di adoperare, esclusa la violenza materiale, tutti i mezzi per vedere attuato il loro fine? Ecco in quali termini va posta l' indagine. Riposta in questi termini non è possibile risolverla negativamente.

La volontà popolare è la base giuridica della volontà dello stato. È questa una massima fondamentale del diritto pubblico moderno. Se le due volontà non sono più in armonia, è naturale e conforme al diritto che la prima debba lottare con tutti i mezzi per piegare la seconda alle nuove esigenze della vita sociale. È una lotta nella quale lo stato, che vi si è incautamente impegnato, non potrà riportare la vittoria, perchè l'agitarsi minaccioso della coscienza popolare in persona della maggioranza di coloro che la compongono è l'indice irrecusabile di un fenomeno anormale. Vuol dire che le linee parallele, sulle quali debbono costantemente procedere l'azione dello stato e le esigenze sociali, sono spostate. Non è più la vita fisiologica che si svolge nella normalità delle sue funzioni organiche: è il sintomo indiscutibile di una condizione patologica, di un periodo morboso che attraversa la vita dello stato, e da cui bisogna uscire senz'altro e senza remora.

E' inutile trincerarsi dietro il pretesto che quelle correnti ostili dispiegano una resistenza fittizia e che non rappresentano la maggioranza del paese.

E' vano cullarsi nella illusione di domarla trascurandola o resistendovi alla propria volta. Se la resistenza popolare parte da una frazione non considerevole di cittadini, non tarderà a rivelare la sua insufficiente e fiacca energia. Ma se sorge dal fondo delle masse popolari come grido di bisogni imperiosi, se è sorretta o fomentata dagl'intelletti superiori, se non uno ma tutti gli organi per mezzo dei quali si rivela la pubblica opinione sono impegnati nella lotta, allora si può affermare senza tema di errore che il diritto reclama il suo impero e domanda di avanzare nel suo cammino.

A questo punto due soluzioni si presentano inevitabili. O lo stato soddisfa le legittime aspirazioni dell'anima popolare, ed allora la resistenza sarà riuscita a far trionfare il diritto senza dover violare i confini della legalità; o non ha il buon senso di soddisfarle e la resistenza procede oltre e comincia a ribollire minacciosamente attraverso tutti gli strati sociali, fino ad esplodere come lava incandescente, che tutto abbatte nel suo passaggio di fuoco.

VI.

TEORIA DELLA RIVOLUZIONE

1. Cause determinanti — 2. Caratteri

19. « Voi tremate a muovere la massa del popolo: avete ragione quando la volete muovere senza necessità, senza capi, senza mescolarvi la parte sana e più giudiziosa dello stato, e senza una causa riconosciuta ed estrema: voi avete poi torto e proclamate l' indefinita servitù, allorchè con tutte queste condizioni, voi non volete prevalervene » (1).

Con queste parole Giandomenico Romagnosi ha tracciata magistralmente ed a grandi linee la teoria della rivoluzione. Egli ne ha indagato innanzi tutto la causa, la quale dev' essere costituita da due requisiti essenziali. Occorre cioè principalmente che sia riconosciuta, che non ammetta dubbii, che si sia venuta determinando in modo che nessuno possa negarne l' esistenza. Ma non basta, perchè quella causa, per poter destare l' uragano popolare dev' essere non solo sufficiente, ma estrema; dev' essere come l' ultima molecola di gas in fiammabile, che unita alla sua massa omogenea esplose seminando la distruzione.

Ma come si determina questa causa? Quali ne sono le ragioni intime, impellenti, inevitabili? Ce lo dice Beniamino Constant, secondo il quale « le istituzioni di un popolo, per essere stabili, debbono essere al livello delle sue idee. Allora non vi sono mai rivoluzioni propriamente dette, possono accadere urti, cadute individuali, può un partito essere abbattuto da un altro partito, ma fino a che le istituzioni e le idee sono al medesimo livello, quelle sussistono. Quando questo accordo viene distrutto, le rivoluzioni sono inevitabili e tendono a ristabilirlo » (2).

La causa della rivoluzione deve quindi riscontrarsi in uno spostamento di equilibrio fra l' ideale politico e la realtà costituzionale, spostamento innegabile e grave, le cui proporzioni si vanno ogni giorno aumentando come voragine buia e spaventevole.

20. Stabilita la causa, occorre delineare i caratteri proprii della rivoluzione, il primo de' quali è la necessità. La rivoluzione deve scoppiare come uragano i cui orrori non possono in alcun modo evitare coloro che ne prepararono e ne diressero i moti. E' questo ca-

(1) ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzioni*, Parte I, § 70: *Della forza e durata della costituzione, in quanto risulta dalla protezione popolare.*

(2) B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, vol. II, pag. 420, Paris.

rattere della necessità, cioè del suo prodursi inevitabile nella vita e nei destini di un popolo, che la fa giudicare meno severamente e talvolta giustificare del tutto dinanzi al tribunale della storia. Da questo punto di vista ha un bel dire Emilio de Montegut che « tutti que' diritti de' quali la Rivoluzione francese ci ha venduto, ad un tasso rovinoso, la proprietà incerta, incompleta, troppo spesso passeggera, ritenendo con usura la metà come in isconto di quelli che ci lasciava, confiscando, per esempio, la libertà come pegno dell'uguaglianza, gli altri popoli li hanno ottenuti ad assai miglior prezzo e spesso anche li hanno avuti per niente » (1). La quistione non sta nel dimostrare se un popolo riuscirà con l'aiuto del tempo a conseguire quelle riforme alle quali sono informati i suoi ideali. La domanda che bisogna proporsi è ben diversa. Se un'idea è penetrata nella coscienza popolare, la quale ne reclama l'attuazione con tutta la sua forza, per la certezza di un'esistenza migliore, è possibile che la riforma abbia luogo senza lo scoppio di una rivoluzione? E chi ha i mezzi per trattenere le masse popolari invase dall'ebbrezza di una imminente felicità? Per riscaldare i fondi più bassi dell'organismo sociale, ove la polvere umana si addensa in uno stato di miseria e di abrutimento intellettuale e morale, occorrono anni ed anni di lavoro persistente e tenace. Le nuove idee balenate nel cervello de' filosofi debbono percorrere un cammino lento uniforme impercettibile attraverso i più profondi strati sociali, s'infiltrano per corrodere le vecchie ed inadatte istituzioni. L'osservatore superficiale non si avvede di questa lenta corrosione del sottosuolo sociale; ma ad un tratto, quando l'opera di demolizione è compiuta, la coscienza popolare si scuote, si leva minacciosa ed irrompe con ondate di terrore sotto gli occhi attoniti degl'incerti governanti.

Quale voce può trattenere in quell'ora la folla, promettere il lento e graduale attuarsi delle riforme agognate? Non c'è forza umana che basti a trattenere l'impeto rivoluzionario, quando l'ambiente è saturo e l'energia esplosiva ha raggiunto l'ultimo grado. Ed allora è inutile andare indagando se quello che si è ottenuto in un'ora di distruzione tremenda si sarebbe ottenuto in un secolo, se pure, di vita tranquilla. Il determinarsi di queste crisi è fatale, è il prodotto inevitabile di cause molteplici, talora palesi, talora occulte e latenti che di rado si riesce a rilevare, che quasi mai si ha il tatto o i mezzi per eliminare. Donde il carattere di necessità che riveste la rivoluzione.

Ma esso non basta, perchè questo carattere deve essere non solo

(1) EMILIO DE MONTÉGUT, *La démocratie et la révolution*, nella « Revue des deux mondes » 15 novembre 1871, pag. 417.

una realtà obbiettiva, ma deve informare tutta o quasi tutta la coscienza popolare. Ecco perchè la rivoluzione non è tale se non è fatta dalla massa del popolo, se questa massa non è guidata da menti direttrici e mescolata con la parte più sana e più giudiziosa dello stato.

Si vorrebbe da alcuni aggiungere un altro carattere, cioè la riuscita, ritenendo che l'assenza di questa faccia della rivoluzione una rivolta. Ma a noi ciò non pare esatto, perchè i caratteri di un fenomeno non si rilevano da' suoi effetti, ma da' suoi elementi. Non è dall'esito che un'impresa trae la sua denominazione e i suoi attributi: essa sarà sempre tale purchè il suo contenuto risponda al fine cui è diretta, indipendentemente dal fatto di raggiungere o pur no questo fine. Per la ragione contraria, la rivolta non potrà mai rivestire i caratteri della rivoluzione, anche nel caso, certo non facile ad avverrarsi, che raggiunga il suo fine. La rivolta, difatti, cioè l'azione di poche persone diretta alla demolizione del potere, non potrà giammai raggiungere il suo fine se la massa popolare non raccoglie il grido della ribellione e viene ad ingrossare il manipolo de' rivoltosi. In questo caso l'opera di demolizione è iniziata con una rivolta, ma è compiuta da una rivoluzione.

Con ciò si rende palese la differenza che corre fra queste due forme. L'una indica che già si è scossa una parte della coscienza popolare, l'altra ci avverte che il grido di guerra corre da un capo all'altro dell'ambiente sociale e che le istituzioni vigenti sono impegnate in una lotta disperata, nella quale corrono pericolo di rimanere abbattute.

In questo senso bisogna intendere la risposta data nella notte del 25 novembre 1789 dal duca de la Rochefoucauld a Luigi XVI, che egli aveva destato per annunziargli la presa della Bastiglia. « È dunque una rivolta? » domandò il re. « No, Sire, rispose il duca, è una rivoluzione ». Difatti non era una frazione facilmente domabile, del popolo francese, che levava il capo, era la Francia tutta, che si trovava in preda ad una rivoluzione, anzi, come la definì più esattamente Ippolito Taine, ad una dissoluzione (1).

(1) TAINÉ, *Les origines de la France contemporaine*, vol. I, cap. I, § 1. — P. JANET, *Philosophie de la révolution française*. — G. de MOLINARI, *L'Evolution politique et la Révolution*. Paris 1884.

II.

Il diritto pubblico e l'educazione politica

Il diritto pubblico e l'educazione politica

I.

Nel secolo decorso il diritto pubblico ha combattuto le sue più memorande battaglie. La rivoluzione francese aveva nel secolo precedente gettato le basi della nuova vita politica; la dichiarazione dei diritti dell'uomo aveva solennemente proclamato il novello credo, in nome del quale i popoli potevano sperare in un avvenire migliore. Ma tutte queste esplosioni violente dei diritti umani si vennero naturalmente svolgendo attraverso uragani fatti di terrore e di sangue. Essi attendevano giorni men tristi per affermarsi e consolidarsi non come conquiste strappate nel bollore di moti rivoluzionarii; ma come sacri diritti inerenti alla stessa natura umana e perciò non mica tollerati ma gelosamente rispettati e tutelati dalla legge.

Quest'opera ardua e grandiosa fu intrapresa ed in buona parte compiuta nel secolo XIX. Renderà un gran servizio allo studio della nostra disciplina colui che si farà ad esporre l'evoluzione storica del diritto pubblico negli ultimi cento anni. Così tutte le variate e gloriose affermazioni della libertà politica sarebbero vagliate nel complesso delle loro cause determinanti e concomitanti ed il successivo risvegliarsi della coscienza popolare rivelerebbe la genesi primitiva de' suoi ulteriori progressi.

I limiti di questo scritto non mi consentono di tracciare nemmeno le grandi linee di questo ponderoso lavoro.

Non posso però tralasciar di notare, sia pur di volo, come tutto il secolo XIX potrebbe dividersi in due grandi periodi. Il primo dei quali può dirsi il periodo di gestazione delle istituzioni politiche; e l'altro nel quale queste istituzioni cominciano a consolidarsi ed a rinsaldarsi nella coscienza nazionale.

I moti rivoluzionari che nella prima metà del secolo passato agitarono tutta l'Europa continentale contrassegnano appunto questo periodo di difficile e faticosa gestazione, segnano l'epoca gloriosa nella quale la coscienza popolare, ridestata a vita novella, anelava

Pora, da lungo tempo attesa, di provvedere ai proprii destini. Titanica fu quella lotta nella quale gli elementi nazionali erano chiamati a combattere le loro ultime battaglie contro inveterate secolari tradizioni dinastiche. Coloro da' cui cenni dipendevano i destini de' popoli non sapevano o non volevano comprendere che a compiere quei destini occorresse appunto il concorso indispensabile e prezioso degli stessi elementi popolari. I rappresentanti delle secolari dinastie che per lungo volgere di anni avevano dominato sul docile ed ignorante gregge umano, invocarono a loro difesa un diritto che non potendo trovare il suo fondamento nelle norme razionali dell'intelligenza, lo andava a cercare nelle lontane e vaporose sfere superiori del misticismo. Forti di questo problematico diritto, essi si reputavano i soli arbitri di tutta la vita sociale, che doveva essere il docile strumento della vieta ragione di stato.

Se non che, nel fondo, fino allora inesplorato, della marea sociale, la polvere umana cominciò a scuotersi ed a ridestarsi, ed a traverso la indifferenza de' governi, sorse e si affermò l'anima nazionale.

Fra questi due elementi si venne delineando appunto quella lotta tremenda che doveva finire col trionfo degli elementi popolari.

Le secolari forze dinastiche si affermavano come edifizii vetusti che nelle loro granitiche costruzioni sono destinati a sfidare l'onta demolitrice del tempo. Contro di queste forze poderose vennero ad urtare le giovani e vergini energie degli elementi nazionali. La lotta fu impegnata ed attraverso le tenaci resistenze che si alternavano con vece assidua, la coscienza nazionale, novello Anteo, ad ogni colpo mortale, rinnovando le sue energie nel seno fecondo de' suoi naturali diritti, ergeva di bel nuovo la testa ed impegnava più feroce la lotta.

Il 1848 segnò l'era più memorabile di questo glorioso certame, il cui epilogo doveva segnare la redenzione de' popoli. Le carte costituzionali che si dissero elargite, ma che furono strappate dalle mani di coloro che avevano ereditato dai loro avi il diritto di disporre da soli delle sorti dei popoli, spuntarono su tutte la superficie dell'Europa continentale come germogli cresciuti a spese di una maturazione forzata.

Ciò è tanto vero che al primo soffiare di una novella, ma fortunatamente ultima, bufera reazionaria, quelle piante esotiche, tranne qualcuna, come quella che tuttora distende i suoi rami vetusti sulla nostra Italia, furono arse senza pietà sui roghi accesi in olocausto del morente diritto divino.

Era il futile, e vorrei dire delittuoso pretesto de' moti popolari, che voleva benchè indarno giustificare l'opera di una inconsulta reazione già giudicata dalla storia. Era lo spergiuro consumato a' piedi

dell'altare che compiva la sua opera scellerata a danno della più sacra e della più legittima aspirazione de' popoli.

Ma nel fondo dell'anima sociale risiedono delle energie che risedate una volta possono essere combattute, non più soffocate. L'anima umana può non intravedere talvolta la sua suprema finalità, ma se nel fondo di essa penetra un raggio solo di luce, quel raggio feconderà ben presto i germi più riposti e li guiderà verso il loro ulteriore sviluppo.

La coscienza nazionale avea già intraveduti i suoi diritti e in questa benefica visione si era già ritenuta arbitra de' propri destini. Resa in tal modo consapevole della propria altissima missione, non vi era arbitrio di governi, nè orrori di milizie mercenarie, nè abbominevoli arti poliziesche per trattenere più in piedi un organismo minato dal proprio egoismo, da una mal temperata sete di dominio, da una ostinata negazione de' nuovi fenomeni sociali che si andavano svolgendo in quell'ora fortunosa.

E così sull'inconsulta reazione si riversò ancora una volta l'onda rivoluzionaria, per travolgerne le ultime mal difese trincee e per piantare definitivamente sulle rovine di quel secolare edificio, fatto di pregiudizi e di arbitri, il labaro glorioso della libertà moderna.

II.

La seconda metà del secolo passato segna alla sua volta il consolidamento delle moderne costituzioni politiche.

In questo periodo gli statuti fondamentali non sono più combattuti o discussi, ma studiati come il patto fecondo che stabilisce l'armonia fra popoli e governi, fra le aspirazioni nazionali e le tendenze accentratrici del potere. Perfino quelle costituzioni, come la nostra, che hanno la parvenza di una elargizione del monarca, rivestono i caratteri essenziali di un atto di riconoscimento de' diritti nazionali, che la sagacia di un illuminato governo potrà distendere e perfezionare, ma sopprimere non più.

A quest'opera feconda di rinnovamento politico e sociale posero mano scrittori ed uomini politici, che animati da un amore altissimo per la loro patria non solo, ma per l'umanità intera, dispiegarono tutti i tesori della loro intelligenza in favore della nobile causa. Non fu solo dalla cattedra o nei libri, non fu solo dalle tribune parlamentari o in altri consessi che si veniva manifestando il loro patriottismo e la fede che essi avevano nella santità e nella giustizia della loro causa. Con ben altri e men dubbii segni esteriori essi seppero dimostrare come ardeva e quanto riscaldava i loro petti la fiac-

cola luminosa della libertà. Essi non seppero risparmiare nè una stilla di sangue nè le più limitate economie fatte di virtuosi sudori.

Con esempi meravigliosi, ai quali pur troppo non riusciamo ancora a trovare adeguato riscontro, essi seppero insegnare quali sacrificii e quali dure prove si possano affrontare per la conquista del tesoro più prezioso cui possa aspirare un popolo.

E' a questi sacrificii de' nostri padri che noi dobbiamo questo fecondo dominio della libertà, nella cui orbita infinita i cittadini possono svolgere tutte le manifestazioni della loro attività individuale e collettiva. E' alla loro opera benefica fatta di abnegazione e di amor di patria che noi possiamo ravvisare, nella sua forma più evoluta e complessa, la compagine dello stato moderno.

I loro nomi sono già consacrati dalla storia dei rispettivi paesi, ove le sorgenti di una più libera vita sono strettamente collegati a' ricordi delle persone che di quelle sorgenti svelarono gl' inesauribili tesori.

A questo punto si potrebbe rievocare la celebre frase di Massimo d'Azeglio: *L'Italia è fatta, bisogna fare gl'italiani*. Furono gettate le basi dello stato moderno, occorre ora educarne i cittadini.

E' facile comprendere che non basta ottenere il riconoscimento de' diritti pubblici e le relative guarentigie costituzionali senza aver un' adeguata preparazione all'esercizio di quei diritti. Non basta respirare l'atmosfera più propizia ed omogenea dello stato moderno senza avere la fibra predisposta ad una più intensa attività.

Ne' primi periodi del governo rappresentativo nel continente d'Europa ben limitato era il numero di coloro che partecipavano alla vita dello stato. Ma poco per volta quel numero si venne accrescendo fino ad assumere proporzioni spaventose, fino a comprendere eserciti di individui che potevano partecipare alla vita pubblica sol che disponessero di una quota minima di capacità e di censo.

Ora nel primo caso non era difficile trovare cittadini ben disposti al difficile compito; anzi la maggior parte di essi entrava nell'arringo politico con una soda e matura preparazione. Ma quando quel ristretto manipolo di cittadini che costituiva il nucleo della cosiddetta classe dirigente vide ingrossate le sue file, alla estensione del numero non sempre corrispose la relativa indispensabile capacità.

Ora quel fenomeno di espansione sta per raggiungere i suoi estremi confini. Vi conferisce da una parte l'estensione della cultura, dall'altra il ridestarsi della coscienza collettiva, che va penetrando nei più profondi strati sociali.

È questa la legge regolatrice di tutti gli aggregati umani. Lo stimolo esteriore provoca innanzi tutto la superficie dell'organismo sociale, ma poi quel moto si comunica lentamente agli strati inferiori e penetra fin nelle sue più riposte latebre.

Le aspirazioni ad una più libera vita sedussero innanzi tutto le menti più alte ed attrassero nella loro orbita le più coltivate intelligenze rievocanti le libere istituzioni dell'antico e del medio evo. Dopo questa breve schiera di eletti, l'aroma della libertà cominciò ad inebriare quegli intelletti mediani, più numerosi assai, ma non ugualmente predisposti ad aspirarne l'intenso profumo. Se non che in questo secondo caso l'estensione non valicava ancora i confini di una medesima classe sociale.

Erano le varie sfumature della classe borghese che rispondevano all'appello della libertà e che venivano partecipando alle variate funzioni del regime rappresentativo. Esse portavano una preparazione più o meno adeguata alla vita costituzionale del proprio paese, sia per la loro coltura prevalentemente classica, sia perchè in ogni caso non era loro difficile apprendere le basi fondamentali del regime politico.

Intanto il fenomeno di penetrazione sociale progrediva sempre più ed ora, come ho già detto, va compiendo i suoi ultimi definitivi conati. La coscienza de' diritti e degli interessi collettivi ha già raggiunto gli strati più inferiori dell'organismo sociale, i quali comprendono assai bene che la loro ora sta per suonare e che negli alti consessi delle classi sociali la loro voce dovrà levarsi maestosa e temuta.

In tal modo, il quarto stato, dianzi massa inorganica ed inerte, pretende i suoi diritti e vuole che nei destini della costituzione politica e sociale pesi, anzi preponderi la sua parola.

Or bene questo quarto stato, che reclama il suo posto d'onore e che si presenta sull'orizzonte politico con tutte le giovanili audacie degli organismi in formazione, ha esso la sufficiente preparazione per compiere le delicatissime funzioni alle quali si sente chiamato. ? È esso dotato di una sufficiente educazione politica ?

III.

Il complesso de' requisiti indispensabili al cittadino dello stato moderno si può dividere in due categorie. Da una parte si riscontra una serie di doveri da compiere, dall'altra un insieme di diritti da esercitare. La prima è già penetrata nell'orbita intellettuale del quarto stato. Nè poteva essere altrimenti. La coscienza del proprio diritto è sempre la prima a ridestarsi nel fondo dell'anima sociale. Essa è determinata dal bisogno, che è lo stimolo imperioso destinato a provocare le più riposte energie.

Più tardi, naturalmente, si ridesta la coscienza dei propri doveri, la quale sopraggiunge soltanto nell'ora in cui l'esercizio del proprio diritto non è temperato e regolato delle relative responsabilità.

La perfetta armonia di questi due elementi integra la figura morale del cittadino, perchè lo rende conscio ad un tempo non solo di quello che si deve a lui, ma anche di quello che egli deve agli altri.

Naturalmente alla prima di queste condizioni si corre spontaneamente: all'altra si è astretti dall'affermarsi e dal contrapporsi dei diritti altrui.

Se non che anche in questa forma, che vorrebbe esser coattiva, occorre quella libera e ragionevole adesione che ne rende più efficace il funzionamento.

Or bene le classi proletarie hanno assolto la prima di queste condizioni; ma esse non potranno aspirare degnamente a' loro alti destini senza assolvere anche la seconda. È solo con lo scrupoloso adempimento de' propri doveri politici e sociali che si può pretendere il pieno riconoscimento ed il relativo libero esercizio de' propri diritti.

Ora in che consiste questo complesso di doveri che, temperato con l'altro riflettente i diritti, costituisce la base di una perfetta educazione politica?

Esso consiste in due ordini di esigenze, il primo de' quali si risolve in quelle norme eterne della vita morale, il cui rispetto dovrebbe informare l'opera del cittadino, non solo ne' suoi privati rapporti, ma in tutte quelle manifestazioni esteriori che rivelano la sua attività nell'ambiente politico e sociale. Ma io non posso indugiarmi su questa prima parte.

Necessario è invece l'intrattenersi brevemente sull'altro che si attiene più strettamente al fine delle nostre indagini. Esso consiste nella perfetta conoscenza dell'organismo nella cui orbita si svolge la propria attività, del complesso delle varie funzioni che si è chiamati a compiere nella vita di questo organismo, e delle relative responsabilità che accompagnano la trascuranza o l'imperfetto adempimento delle proprie funzioni.

A questa triplice indagine deve por mente ogni persona e ogni classe di persone che non voglia assistere inerte all'attività funzionale dello stato in cui vive. Ora la nostra disciplina deve rispondere appunto a queste tre esigenze.

Perchè non si comprende come possa partecipare alla vita dello stato moderno un cittadino che non ne conosca con relativa precisione il delicato e complicatissimo meccanismo. Non si comprende come questo cittadino possa non solo esercitare la funzione elettorale, ma aspirare agli onori della rappresentanza politica o amministrativa senza avere dell'una e dell'altra funzione quella perfetta conoscenza che solo può render conto della loro importanza e della conseguente responsabilità.

Pur troppo nemmeno nelle classi che diconsi dirigenti è penetrata in tutta la sua estensione la coscienza di questi altissimi doveri.

La nozione de' vari istituti giuridici dal cui complesso risulta la nostra costituzione politica ed amministrativa se non sono del tutto lettera morta, sono però sempre quantità trascurabile per molti di coloro che pure hanno la pretesa di voler tenere le redini dello stato.

Se così è, non vi ha alcun dubbio che a questa indispensabile conoscenza delle funzioni politiche e delle relative responsabilità debba attendere ogni ordine di cittadini. Non è solo colui che si dedica agli studii giuridici, che deve conoscere nella sua struttura e nel suo funzionamento lo stato moderno ed i varii suoi organi; ma dal primo all'ultimo de' cittadini; da colui nelle cui mani si vanno ad unire tutte le redini del governo a colui che limita la sua funzione politica alla semplice deposizione di una scheda nell'urna elettorale.

Per le classi colte non è difficile raggiungere questo fine, o intervenendo dove la disciplina viene insegnata o rendendosene edotti col mezzo di opportune pubblicazioni.

Alcuni propongono un altro modo che vorrebbe diventare di moda ma che finora non si è riusciti efficacemente a diffondere. Io non sono fautore dell'estensione universitaria per molte ragioni che ora non è il caso di accennare. Mi sia lecito soltanto di constatare che nella grande fioritura delle università popolari si venne rilevando un difetto di origine.

Vale a dire che l'indole stessa dell'istituto, se non di coloro che eran chiamati a parteciparvi, mal si prestava al suo fine essenziale, cioè ad una vera ed efficace popolarizzazione della scienza. L'arte di comunicare i principii scientifici a persone che non siano dotati di una sufficiente preparazione, è meno comune di quanto si creda ed offre una difficoltà che non a tutti riesce di superare, quella cioè di rendersi conto della limitata ed imperfetta cultura degli ascoltatori.

Quanto all'insegnamento popolare della nostra disciplina, essa può benissimo fare a meno di questi istituti superiori a scartamento ridotto. Perchè la persona colta non sente il bisogno di frequentarli e l'operaio talvolta potrebbe guardarli con diffidenza, se colui che è incaricato di spezzare il pane della nostra scienza non milita nelle file del suo partito.

Il mezzo più efficace per raggiungere lo scopo è quello delle associazioni. Il proletariato, nella poderosa organizzazione alla quale si va tenacemente dedicando, e dalla quale attende la definitiva affermazione de' proprii diritti, non sdegna i continuati contatti con le

classi colte ed illuminate. Le menti direttive di quasi tutte le associazioni operaie sono largamente rappresentate da quell' elemento sociale che si dice borghese.

Or bene in ognuna di queste associazioni dovrebbe esistere una scuola ove i soci potessero apprendere la struttura ed il funzionamento delle nostre istituzioni politiche ed amministrative e particolarmente quelle che si attengono più da vicino alla funzione elettorale.

Io so molto bene che di quest' ultimo tema si occupano abbastanza le associazioni politiche, singolarmente in que' giorni affannosi che precedono le battaglie elettorali. Ma si tratta di un insegnamento non solo imperfetto, ma negativo. Vale a dire che talvolta de' condottieri, senza paura, ma non senza macchia, esercitano i loro squadroni elettorali non all' esecuzione onesta e scrupolosa della legge, ma alla sua fraudolenta violazione. E così, quella deleteria corruzione che va terribilmente minando il nostro organismo politico, parte appunto da quelle classi colte, che dovrebbero essere lo specchio della correttezza e della moralità sociale.

Ma non basta che il condottiere sia onesto e che sappia incitare i suoi combattenti al rispetto della legge. Perchè di questa legge essi possano essere edotti, è necessario che egli per il primo ne conosca appieno tutta la struttura ed i principi informatori. Allora egli potrà con l'esempio e con la parola istillare nell' animo de' suoi, che in lui hanno piena fede, le norme della legge e quelle ancora più delicate della moralità politica.

Per raggiungere questo altissimo fine che non vi è che un solo mezzo.

Tutti coloro che si dedicano agli studii giuridici attendano con particolare diligenza a questa disciplina. In tal modo lo studio di essa non può tendere al modesto obbiettivo di un grado accademico ma supera i confini della scuola e predispose lo studioso a quelle battaglie che egli è chiamato a combattere nella vita pubblica. E così nell' ora in cui le masse proletarie si rivolgeranno fidenti verso di lui per proclamarlo loro duce, egli potrà impiegare tutti i tesori del suo talento e della sua cultura al trionfo degli alti destini che attendono le classi proletarie.

IV.

In una prelezione al mio corso libero nell' Università di Padova, io accennavo a' gravissimi problemi che è chiamato a risolversi il diritto pubblico moderno. Rilevavo all' uopo le gravi responsabilità che incombono sia su coloro che sono chiamati allo studio delle disci-

plines sociali e politiche che su coloro nelle cui mani sono affidate le sorti delle nazioni moderne (1).

Ma la soluzione di tutti quei gravissimi problemi diverrebbe inattuabile senza que' benefici contatti fra le classi colte e le masse proletarie, anelanti a più venturosi destini. E questi contatti debbono raggiungere un duplice fine. Innanzi tutto di illuminare le loro menti nella esatta e non esagerata nozione dei loro diritti e delle loro responsabilità. Ma principalmente debbono tendere a custodire la purezza de' loro cuori che dovrebbero restare sempre immuni dall'odio ed animati invece da un vero amore fraterno.

Ecco l'ardua missione alla quale sono chiamati tutti coloro che sentono viva nella loro anima la fede nell'evoluzione perenne dello organismo sociale.

La coscienza collettiva del quarto stato declinerebbe verso una china pericolosa per il suo stesso avvenire se si lasciasse traviare da una imperfetta visione de' proprii diritti malamente temperata con quella de' proprii doveri.

Perchè questa deleteria deviazione non si avveri, occorre che esse rivolgano i loro sguardi verso le coscienze più illibate e più illuminate. Or bene il vivaio per alimentare ed irrobustire queste benefiche vegetazioni dell'ambiente sociale non può essere che l'Ateneo. È qui che alle dotte e profonde elaborazioni scientifiche bisogna aggiungere l'educazione di quella dote che purtroppo minaccia di scomparire fra noi. È qui che alla fabbrica in moratoria di falsi dottori, bisogna sostituire quella di cittadini dalla mente nudrita di severi studii e dalla coscienza adamantina. Solo così le classi proletarie potranno essere degnamente ed onestamente guidate verso il conseguimento de' loro destini. Solo così le gravi quistioni che agitano l'ambiente sociale potranno essere avviate verso una soluzione che non sia fatta di strage e di sangue.

A compiere questa altissima funzione sono chiamate le giovani generazioni. Arduo è il compito, non vicina la meta, ma immensa e degna dei nobili sacrificii è l'onda di gloria che coprirà quelli che la raggiungeranno. Le fresche ed incontaminate energie intellettuali e morali usciranno corroborate da un fecondo lavoro di preparazione. E così allenate potranno affrontare e vincere le più difficili battaglie.

Le masse proletarie si agitano in una visione imperfetta de' loro futuri destini, perchè imperfetta è tuttora la formazione della loro coscienza e dei loro ideali. I germi fecondi del diritto arrivano alte-

(1) TAMBARO, *La funzione sociale del diritto pubblico moderno*, Napoli, 1902.

rati e decomposti nell'impreparato terreno della loro intelligenza. Fra gli alti pronunziati del diritto pubblico e le primordiali cognizioni della mente proletaria esiste per ora una voragine fatta di errori e di pregiudizii inevitabili.

In questa voragine vanno gettando i loro pericolosi detriti tutte le fazioni avidi di edificare una facile e non incomoda base. Ma quel vuoto persiste e rivela tuttora il suo fondo buio e minaccioso.

Ai giovani la gloria di colmarlo, di stabilire la feconda armonia del diritto in tutti gli ordini sociali, di guidare i più disederati di essi verso il radioso ideale di una perfetta giustizia.

III.

SAGGIO

SUL

Diritto penale elettorale

I.

INTRODUZIONE

Il governo rappresentativo e la funzione elettorale. — 2. Teoria de' reati elettorali. — 3. La legge elettorale e il codice penale.

1. Il governo rappresentativo è principalmente fondato sul concorso degli elementi nazionali, che gli danno ad un tempo la sua ragione di essere e la legalità del suo funzionamento. È da questi elementi che sorge e si afferma la rappresentanza nazionale, la quale perciò risponde tanto più esattamente alle sue finalità per quanto più perfetta e costante sarà l'armonia de' rapporti fra rappresentanti e rappresentati. Varii sono i sistemi escogitati ed in parte attuati per costituire tale rappresentanza; ma per quanto riguarda la formazione della camera bassa o popolare, il sistema generalmente in vigore è fondato sull'elezione, dalla quale appunto quella camera suole essere pure denominata elettiva.

L'elezione quindi rappresenta la forma legale, con cui la nazione conferisce ad alcuni cittadini il mandato di rappresentarla. Certo non è possibile che tutti i partiti e tutte le gradazioni politiche che si agitano nell'orbita dello stato ottengano la loro rappresentanza, ma quelli soltanto che hanno raggiunta una certa importanza, rivoltandosi principalmente nel numero non trascurabile di aderenti. Ora l'elezione è diretta appunto ad attribuire ad ognuno di questi partiti quel numero di rappresentanti che risponda più o meno esattamente alla sua forza quantitativa, cioè al numero di voti di cui dispone. Questo numero di voti o *quorum* suole essere diversamente prestabilito dalle varie legislazioni elettorali.

Così nel regime a maggioranza, come viene applicato ne' sistemi a scrutinio uninominale, il rappresentante del collegio elettorale, a prescindere dalle particolari modalità, deve raccogliere i suffragi della metà più uno dei votanti. In altri sistemi, come ad esempio in quello a scrutinio di lista con voto limitato, o in quelli ne' quali è attuato

il principio della rappresentanza proporzionale, il candidato deve raccogliere invece un numero di voti che sia in una data proporzione col numero degli elettori iscritti e di quelli votanti.

Tutti questi sistemi tendono però ad una comune finalità: quella di fare in modo che la rappresentanza nazionale sia in perfetta armonia col corpo elettorale; e che fra ambedue venga a stabilirsi una adeguata proporzione per cui quella rappresenti l'immagine sintetica di questa. Solo in tal modo tutti i programmi de' diversi partiti militanti, tutte le aspirazioni e tutte le tendenze che si agitano e che lottano nell'agone politico, possono trovare libero e legittimo sfogo mediante la presenza de' loro rappresentanti nell'assemblea nazionale.

Questa armonica corrispondenza fra i due elementi non potrà attuarsi se non quando l'eletto abbia realmente e liberamente raccolto i voti dei suoi elettori. Per raggiungere una tale condizione occorre da una parte che il maggior numero possibile di elettori si rechi ad esercitare il suo diritto elettorale; dall'altra occorre principalmente che nessun atto illegittimo intervenga per alterare i risultati dello scrutinio, sia con la frode, sia con la violenza o con la corruzione. Se questa condizione non si avvera, gli eletti non sono più i veri e legittimi rappresentanti del collegio. Essi vanno ad assidersi nell'assemblea nazionale in forza di un mandato essenzialmente illegale, conferito mediante un concorso di elementi delittuosi, che hanno ingiustamente falsata e violentata la volontà del corpo elettorale.

È necessario quindi che la legge, nel determinare le norme con le quali dovrà essere esercitato il diritto elettorale, stabilisca ad un tempo delle regole opportune per impedire che esso venga in qualsiasi modo turbato dall'opera delittuosa di minoranze ribelli e violatrici degli altrui diritti.

Una buona legge elettorale per raggiungere nel miglior modo possibile il suo fine dovrà quindi prevedere e prevenire tutte le irregolarità che potrebbero commettersi ne' vari momenti in cui è suddivisa la funzione del suffragio. Questa necessaria preveggenza della legge dovrà esercitarsi dalla formazione delle liste, che rappresentano l'anagrafe della capacità elettorale dei cittadini, fino alle ultime operazioni che hanno per fine di accertare la legalità di tutto il procedimento e i risultati dello scrutinio.

Senonchè questo sistema di mezzi preventivi riuscirebbe senza dubbio imperfetto e non potrebbe quindi raggiungere interamente il suo fine senza un corrispondente sistema repressivo. Il quale alla sua volta dovrebbe essere diretto a punire coloro, che non ostante tutte le misure di prevenzione, sieno riusciti con mezzi delittuosi ad attraversare i fini della legge turbando il libero e legittimo svolgimento del diritto elettorale.

L'ordinamento del diritto penale elettorale è quindi fondato sulla necessità di tutelare con mezzi repressivi tutte le diverse operazioni, il cui complesso costituisce l'organismo della funzione elettorale. Se il carattere più spiccato del governo rappresentativo è costituito appunto dal concetto di rappresentanza, sorge evidente il bisogno di garantirne nella maniera più rigorosa la sincera e spontanea formazione. Mancherebbe al più stretto de' suoi doveri e non risponderebbe più alle sue finalità quel governo, che dovendo trovare nella rappresentanza la sua ragione di essere, ne tollerasse la composizione fatta con mezzi illegali e delittuosi. La stessa sovranità nazionale, dal cui seno si svolge tutto quel complesso di diritti sui quali si adagia lo stato rappresentativo moderno, ne verrebbe fortemente lesa nella sua essenza e nelle sue funzioni. Il predominio delittuoso di una minoranza soverchiatrice è la più pericolosa delle tirannidi, perchè la sua forma collettiva conferisce a coloro che la compongono il duplice vantaggio della irresponsabilità e della impunità. È per questo motivo principalmente che la legge deve impedire il costituirsi di maggioranze fittizie, che usurpando ingiustamente il potere, lo aggiogano ai loro ignobili fini. È in forza di questa suprema esigenza che un governo, il quale voglia sinceramente tutelare tutte le manifestazioni del diritto, deve senza alcuna esitanza o debolezza punirne le deleterie violazioni.

Fin dai più lontani e primitivi periodi ne' quali cominciava ad affermarsi la vita dello stato, la storia ha dovuto registrare attentati più o meno violenti al diritto elettorale. Dovunque il conferimento dei poteri sovrani dipendeva dal suffragio dei cittadini, ivi l'azione dissolutrice della frode e della corruzione spiegava tutta la sua funesta influenza. La libidine del potere o la sete di illeciti guadagni sono le passioni che hanno sempre gettato il loro mal seme in ogni specie di comizii.

Il complesso degli elementi da cui ordinariamente risulta la composizione di un corpo elettorale, costituisce una materia troppo maleabile perchè un candidato dalla coscienza elastica possa resistere alla tentazione di lavorarla a suo talento. Nel fondo di tutte le masse popolari, che furono sempre e che sono in parte tuttora, ben lungi da un progredito livello di coltura e di moralità, non è difficile far discendere o una parola fascinatrice che ne conquista le menti, o un motto assai più efficace, che ne mercanteggia le coscienze. Così fra un inganno ed una corruzione, il voto elettorale diventa o una derisione o un mercimonio.

2. L'azione intimidatrice della pena si è sovente addimostrata inefficace a tutelare il libero esercizio della funzione elettorale. Da una parte la difficoltà di sorprendere il delitto nel momento della sua

consumazione, dall'altra il convincimento abbastanza diffuso che il reato elettorale non abbia un fondamento rigorosamente giuridico, hanno in gran parte conferito a renderla tale. Basta invece la sola indagine sulla essenza e sulla funzione della rappresentanza per stabilire i criteri giuridici sui quali è fondata la penalità elettorale.

È da taluni ritenuto che i delitti politici sieno così denominati perchè la loro punizione è appunto determinata da motivi prevalentemente politici. E' questa una erronea e pericolosa opinione che dà luogo a due gravi conseguenze. Innanzi tutto il colpevole sente assai lieve sulla coscienza il peso del delitto commesso, e debole o del tutto inefficace la repulsione a commetterlo. L'indagine comparativa fra il delitto politico e il delitto comune conferisce al primo una certa superiorità morale che ne attenua o ne atrofizza interamente il contenuto delittuoso, per cui in alcuni casi il colpevole invece del pentimento ne prova una secreta compiacenza. Più grave è l'altra conseguenza, che consiste nel comunicarsi una parte almeno di tale convincimento nella coscienza del magistrato. Il quale alla sua volta suole ravvisare nel reato politico non la materia di un volgare e ripugnante reato comune, ma quella di un fatto nel quale l'opera punitrice della legge interviene soltanto per motivi di convenienza e di opportunità.

Nel predominio di questa erronea opinione, il carattere differenziale fra le due classi di delitti consisterebbe, nel caso del reato politico, in un fatto che non lede uno di quei diritti per i quali è richiesta la costante ed universale tutela della legge, e nell'altro caso in un fatto che la coscienza collettiva di tutti i tempi e di tutti i paesi ha costantemente ritenuto suscettibile di pena. Senza dubbio il delitto politico va ravvisato con criteri ben differenti dal delitto comune, perchè mentre in questo il movente è sempre antisociale e quindi sempre delittuoso, in quello talvolta la determinazione è il prodotto di cause che non solo la coscienza universale, ma lo stesso razionale consenso delle persone colte ed oneste riesce a giustificare. L'assassinio politico, per esempio, che ha segnato nella storia una lunga e non ancora interrotta striscia di sangue, ha trovato qualche volta la sua giustificazione nella necessità di scuotere il giogo di una tirannide odiata ed insopportabile. Se non che anche in questo caso non è sempre facile indagare se il delitto fu determinato da una polarizzazione di odii nudriti dalla maggioranza de' consociati, o fu invece l'opera criminosa di una fazione avida di potere. In ogni modo questi casi sono già passati nella storia, perchè rappresentano il prodotto di altre epoche e di altre condizioni politiche. Nello stato moderno la somma de' poteri pubblici non è più concentrata nella persona di un solo e quindi non è più possibile che gli odii popolari

vadano tutti a convergere ed a scaricarsi contro il capo dello stato come l'unico responsabile del malgoverno. D'altra parte il sistema rappresentativo, il cui organismo è costituito dalla distinzione e dall'armonia dei poteri, rende innanzi tutto impossibile il predominio tirannico di qualcuno degli elementi sovrani, ma in ogni caso i cittadini dispongono di parecchi mezzi legali per opporsi agli atti lesivi de' loro diritti.

Lo stato alla sua volta ha il diritto di difendere la propria integrità dalla quale dipende la sua tranquillità interna ed esterna e la sicurezza di tutti i consociati. Per esercitare questo diritto deve tutelare rigorosamente le funzioni di tutti i suoi organi, deve invigilare perchè la sua compagine non venga minata dall'opera di attentati parricidi e distrutta dallo scatenarsi di fazioni rivoluzionarie. Se questi sono gli elementi e i caratteri del delitto politico, è evidente che tale denominazione non può indicare che la sua punizione è determinata da soli fini politici. Essa serve soltanto a designare quella classe particolare di reati che ledono la compagine dello stato nella integrità dei suoi organi o nell'esercizio delle sue funzioni. Ma il fondamento di questa punibilità è essenzialmente giuridico, perchè lo stato nel reprimere gli attentati alla propria integrità non vi è determinato da mutevoli e discutibili fini di convenienza politica, ma esercita il diritto innegabile di tutelare la propria esistenza.

Così la punibilità de' reati elettorali è fondata sulla necessità di tutelare in tutti i suoi momenti la funzione del suffragio, che è una delle più delicate e la sola nella quale tutto il corpo elettorale, cioè la somma di tutti gli elementi nazionali, rivela le sue tendenze ed esercita il suo potere. Ora la garanzia che richiede questa funzione durante il suo esercizio non può essere giustificata da fini contingenti e variabili, ma deve essere informata a' principii più rigorosi del diritto. Se non fosse così, il diritto di costituire la rappresentanza nazionale resterebbe in balia delle più disoneste fazioni politicanti, che potrebbero violarlo ed offenderlo in tutti i modi perchè protetti dall'inefficacia delle sue sanzioni e dalla mutabilità de' suoi principii informativi.

In questa serie di considerazioni il diritto penale elettorale trova il suo fondamento giuridico e la sua giustificazione nelle legislazioni di tutti i paesi. Siffatte considerazioni, come ben si comprende, riflettono non solo i reati che si possono commettere per attentare al diritto elettorale politico, ma anche quelli che tendono a turbare la libertà del suffragio nelle elezioni amministrative.

Debbono estendersi pure alle elezioni de' consigli dell'ordine degli avvocati, ai consigli di disciplina de' procuratori, a quelle delle camere di commercio, alle commissioni del tiro a segno nazionale, ed

in generale a tutte le elezioni che sono stabilite per costituire rappresentanze di enti riconosciuti dalla legge. Alla tutela di tutte queste elezioni però non provvede ancora la legge, benchè, come vedremo nel capitolo seguente, durante i lavori preparatorii del nuovo codice penale italiano qualche commissario avesse formalmente proposto che le penalità tendenti a reprimere i delitti elettorali venissero applicate alle elezioni che hanno luogo per costituire le rappresentanze degli enti suddetti.

Stabilito il fondamento giuridico delle penalità elettorali, occorre inoltre indagare se esse debbano essere comprese nel codice penale o nelle varie leggi che contengono norme elettorali, come sarebbero in Italia la legge elettorale politica, e la legge comunale e provinciale. Questa indagine si rannoda a quella più generale che riguarda tutto il complesso delle penalità speciali. Secondo alcuni il codice penale comune dovrebbe comminare non solo le pene per i reati comuni, ma anche quelle stabilite per la repressione di particolari delitti preveduti dalle leggi speciali. In tal modo il codice penale per l'esercito, i reati di bancarotta preveduti dal codice di commercio, quelli di stampa preveduti nell'editto albertino, i delitti di cui è parola nelle leggi eccezionali di pubblica sicurezza, le contravvenzioni punite dalla legge di pubblica sicurezza, ed infine tutte le numerose contravvenzioni prevedute dalle non poche leggi speciali, particolarmente quelle di indole fiscale, dovrebbero costituire un solo codice diretto a punire tutte le possibili violazioni della legge penale.

Avuto riguardo all'economia della legislazione sarebbe certamente desiderabile un codice che rispondesse a questa non trascurabile esigenza. Verrebbe raggiunta innanzi tutto quella uniformità del criterio punitivo che pur troppo non sempre si riscontra nelle varie leggi. In secondo luogo verrebbe reso più agevole lo studio della intera legislazione penale, che presentemente viene spesso limitato al solo codice penale. Infine con un codice comprendente tutte le penalità, verrebbe ad essere almeno in parte attenuata l'assurdità di quell'aforisma secondo il quale nessuno dovrebbe ignorare la legge penale. Il quale aforisma, nelle presenti condizioni, non solo della nostra legislazione punitiva, ma anche di quella di altri paesi, vorrebbe pretendere che ogni singolo cittadino possedesse un corredo di cognizioni penali superiore a quello dei cultori delle medesime, e dello stesso legislatore.

A queste considerazioni che rappresentano il criterio superficiale e meccanico col quale può essere ravvisato da una parte il tema che ci occupa, occorre però contrapporne delle altre informate ad una indagine sulla natura intima ed organica dell'argomento. I reati preveduti dal codice penale comune non violano nessuna speciale dispo-

sizione di legge, non sono connessi a nessuna serie di norme giuridiche contenute in altre leggi dirette a regolare altri rapporti ed altre materie. Ad esempio i delitti contro la persona o contro la proprietà violano il diritto che ha ogni individuo al rispetto della propria persona e delle proprie cose, ma questi fatti non hanno alcuna attinenza con qualche altra disposizione di legge che non sia contenuta nel codice penale, e della quale i delitti in parola rappresentano la dolosa violazione. In questo caso un delitto o una data classe di delitti non potrebbero essere preveduti in una legge speciale, perchè nessun ragionevole motivo potrebbe giustificare la loro esclusione dal codice penale comune. Di modo che il carattere intrinseco del delitto comune consiste nella dolosa violazione di un diritto che non è espressamente regolato da nessuna legge, perchè impresso nella coscienza universale. Nei delitti speciali invece l'agente trasgredisce ad una norma precedentemente stabilita dal legislatore, ed il delitto per tanto sussiste per quanto è in vigore quella norma. Se per esempio una nuova legge sulla formazione della rappresentanza nazionale venisse a stabilire che i deputati al parlamento non sono più eletti dal corpo elettorale, ma assumono la loro qualità di rappresentanti in forza di qualche pubblica carica di cui sieno rivestiti, come ad esempio di rettore universitario, di presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, di presidente della camera di commercio e simili, il reato elettorale politico non avrebbe più ragione di esistere nella nostra legislazione penale. Similmente nelle nostre leggi non esiste il reato elettorale senatoriale, che si riscontra invece nella legislazione francese, perchè appunto in Italia il senato non è elettivo. Così infine in uno stato che non possedesse un'armata non potrebbero commettersi e quindi la sua legislazione non potrebbe prevedere tutta quella categoria di reati militari che vi sono direttamente connessi.

Di modo che il reato comune viola uno di quei diritti che sono inerenti ed essenziali alla stessa natura umana o a qualcuna delle sue più vitali istituzioni indispensabili alla sua esistenza, i quali diritti precedono e sovrastano qualsiasi posteriore disposizione di legge. Il delitto speciale invece per tanto sussiste per quanto resta in vigore quella particolare norma legislativa, di cui esso costituisce la violazione. Il primo insomma preesiste alla legge, la quale interviene soltanto per riconoscerne l'esistenza e minacciarlo con una sanzione penale; l'altro è una creazione della legge, di cui segue le vicende ed alla quale soltanto è connesso. Ecco il vero carattere differenziale fra le due specie di delitti. Esso non è dovuto alle esigenze di un sistema scientifico, ma sorge spontaneo dalla stessa intima natura della funzione punitiva. La quale per raggiungere la sua finalità,

che consiste nella difesa sociale, deve nel suo esercizio avvalersi di due ordini di mezzi. Il primo è di indole assoluta, e si risolve nella punizione di tutti quei reati, che, come abbiamo veduto, ledono i diritti fondamentali del consorzio sociale, que' diritti che nel loro complesso rappresentano il fondo consolidato per l'esistenza della famiglia umana. In questo primo caso il diritto penale, salvo alcune modalità dipendenti dall'indole e dal grado di civiltà de' varii popoli, ha un contenuto quasi uniforme e permanente.

Tutelata in tal modo la vita sociale in queste che sono le condizioni essenziali della sua esistenza, l'attività umana può svolgere liberamente tutte le sue più variate energie. Così la fiaccola del progresso incede lenta e sicura per guidare i popoli nel cammino della civiltà; e i nuovi rami dell'attività individuale e collettiva, abbandonando il loro stato rudimentale assumono contorni e movenze sempre più perfette e rispondenti alle più evolute esigenze della vita sociale.

Questi nuovi rami dell'attività umana richiedono anch'essi la tutela giuridica da parte dello stato. Il quale da una parte interviene per regolarne l'esercizio e predisporre le opportune limitazioni; dall'altra, come supremo tutore degl'interessi singoli e collettivi, commina delle pene a tutti coloro che ledono in qualsiasi modo il diritto inerente à diversi rami di attività.

Le penalità stabilite in questo caso rappresentano il secondo ordine di mezzi, di cui si avvale lo stato per compiere la sua funzione punitiva. È, come si vede, un ordine di natura variabile, un sistema di sanzioni punitive che segue le evoluzioni dell'attività umana; un sistema che sorge, progredisce o sparisce, secondo che questa si afferma, si avvanza o si arresta. Sono due termini che si integrano a vicenda, due guarentigie che ravvisano, tutelandoli, due lati di una stessa materia. Da una parte la norma regolatrice dell'attività umana, dall'altra la sua sanzione punitiva.

Se questa è la vera funzione della penalità speciale, è evidente che essa non potrebbe giustamente far parte del codice penale comune. È, come si vede, un errore il credere che ne guadagnerebbe l'economia della legislazione; mentre invece ne sarebbe danneggiata. Al criterio organico di una razionale distribuzione delle materie legislative, ne verrebbe sostituito uno essenzialmente meccanico ed ispirato soltanto al proposito irrazionale di una forzata unificazione. Staccando la norma punitiva dalla legge speciale di cui rappresenta il compimento, si affrontano due dannose conseguenze. Da una parte la legge speciale rimane imperfetta, perchè le norme regolatrici in essa contenute restano senza sanzione immediata, cioè di quella sanzione che è la conseguenza diretta della violazione di quelle norme.

Dall'altra la norma punitiva, trapiantata nel codice penale, può divenire formola vaga ed incomprensibile perchè isolata dall'altra norma giuridica, con la quale doveva essere in intimo ed immediato rapporto. Ciò è tanto vero che nessun articolo nel codice penale contiene formole punitive per violazioni di fatti regolati in altre leggi.

È questo il motivo per cui i reati militari debbono essere contemplati nel codice penale per l'esercito ed in quello per la marina: i reati di bancarotta debbono essere preveduti dal codice di commercio, i delitti di stampa dovrebbero trovare la loro sanzione punitiva in una legge sulla stampa opportunamente riformata; ed i reati elettorali nelle corrispondenti legislazioni politiche ed amministrative (1).

Questa indagine puramente teorica si è spesso ventilata anche nel campo legislativo tutte le volte che si dovette disporre intorno alle penalità dipendenti dalle leggi speciali. Essa ebbe luogo durante i lavori preparatorii del nuovo codice penale a proposito de' reati di stampa e, come vedremo in seguito, anche per i reati elettorali (2).

II.

PRECEDENTI STORICI

1. I reati elettorali nella legislazione romana. — 2. Precedenti storici della legislazione elettorale italiana. — 3. Le vigenti disposizioni della legge elettorale politica e della legge comunale e provinciale.

1. Ne' primi periodi della storia romana ed in particolar modo « per tutto il tempo a cui si estende la narrazione di T. Livio a noi conservata, cioè fino alla guerra di Perseo, l'*ambitus* si tiene nel suo primo concetto di sollecitazione ad un ufficio elettivo; negli scrittori che si riferiscono a tempi posteriori invece subentra e prevale il concetto di candidatura sostenuta con mezzi giudicati disonesti; la legge allora interviene, e l'*ambitus* costituisce una forma di reato che occupa gran parte della legislazione criminale » (3). Abbiamo

(1) Per quanto riguarda la quistione in esame in ordine a' reati di stampa, v. Tambaro: *La libertà della stampa e il diritto penale*, e specialmente il capitolo III, *La stampa e il diritto comune*, pag. 50. — Torino, Roux e Frassati, 1896. In questo lavoro il lettore troverà svolta la teoria dei reati speciali in rapporto a' reati di stampa, escludendone, benchè in forma condizionale, i reati militari e quelli di bancarotta, che ora, come si vede, integrando più logicamente la teoria, ho compresi in tutto il sistema della legislazione penale speciale.

(2) Per quanto riguarda i reati di stampa si veda il citato mio lavoro, nel quale sono riportati i giudizi della magistratura italiana contraria alla loro introduzione nel codice penale.

(3) GENTILE, *Le elezioni e il broglio nella repubblica romana*, pag. 223. Milano, Hoepli, 1879.

quindi un doppio significato della parola *ambitus*: il primo che corrisponde a quella che Cicerone chiama *diligentia in munera candidatorum fungendo* (1); e l'altro che ne rivela la natura delittuosa e che dallo stesso Cicerone è denominata: *popularis et perniciosus ambitio*, e dalla quale appunto si viene affermando il *crimen ambitus* (*Decl. in Sall.* 2).

I frammenti delle dodici tavole non ci rivelano alcuna traccia di delinquenza elettorale. Similmente nella legge promulgata nell'anno 322 di Roma (432 av. C.) e nella legge Petilia (396 di R. e 358 av. C.) detta così dal Petilio, tribuno della plebe, troviamo adoperata la parola *ambitus*, ma sul primitivo significato da noi indicato, non in quello posteriore di broglio elettorale.

La prima legge nella quale si fa cenno dell'*ambitus* in questo secondo significato è quella denominata Cornelia-Bebia, perchè promulgata da' consoli P. Cornelio Cetego e M. Bebio Tamfilo, nell'anno 573 di Roma (181 av. C.) (2). Questa legge, che mirava a combattere la più invadente e sfacciata corruzione elettorale, ebbe feroci oppositori, che ne tentarono l'abrogazione; ma Catone censore vi si oppose risolutamente (3). A questa legge seguì l'altra detta Cornelia Fulvia dal nome dei consoli che governavano nell'anno in cui fu promulgata (595 di Roma, 159 av. C.). L'esistenza di questa legge si rileva da una fugace notizia di Tito Livio (*Epit.*, XLVII).

« Le sole tracce che nella legislazione romana si trovano contro le frodi e le pressioni elettorali, per lungo spazio di tempo dopo la legge Cornelia-Fulvia, consistono nelle disposizioni che sostituirono la scheda al voto orale palese, mediante la legge Gabinia; alla quale ben presto si dovette aggiungere in riconferma una nuova ordinazione, che proibiva di guardare le schede quando si deponavano nelle ceste (4). Nè questa bastò, e presto si ebbe altra legge di C. Mario tribuno (635 di Roma, 119 av. C.) ad impedire che si agglomerassero troppe persone sui ponti dove passavano gli elettori a votare, e presso le ceste che raccoglievano i suffragi » (5).

Una legge abbastanza compiuta ed organica sul broglio elettorale è quella promulgata nell'anno 687 di Roma (67 av. C.) durante il consolato di Acilio Glabrione e C. Calpurnio Pisone, da' quali appunto fu denominata: *Lex Acilia Calpurnia de ambitu*. Questa legge puniva non solo il broglio commesso dal candidato, ma stabiliva il

(1) CICERONE, *Ad Att.* I, 1.

(2) H. RINKES, *De crimine ambitu et de sodaliciis apud Romanos*, pag. 36. Lugduni, Batavorum, 1854.

(3) E. MEYER, *Fragmenta oratorum romanorum*, Zurigo, 1842.

(4) CICERONE, *De legibus* III, 17. *Ne quis tabellam inspiciat*.

(5) GENTILE, *op. cit.* pag. 236-8

principio non contenuto nella precedente legislazione elettorale, che fossero ritenuti responsabili anche i mediatori della corruzione, e, a giudizio del Zumpt, anche gli elettori che vendessero il voto (1).

Nell'orazione di Cicerone *pro Murena* (c. 23, § 47), troviamo fatto cenno di una legge diretta a reprimere in maniera definitiva il delitto di corruzione.

Essa è la *lex Manilia*, che secondo il Zumpt, fu promulgata nell'anno 688 di Roma (66 av. C.) ed attribuita al tribuno Manilio (2).

Ben presto a questa legge seguì un'altra che prese il nome da Cicerone, il quale nell'anno 691 di Roma (63 av. C.) assunse l'ufficio di console insieme con Antonio. Le principali disposizioni della *lex Tullia de ambitu* sono state ricostruite attraverso la menzionata orazione di Cicerone *pro Murena*. Mentre la legge Calpurnia, nota il Gentile, intendeva alla repressione dell'immediata corruzione elettorale per distribuzione di denaro, questa nuova estendevasi eziandio ai modi indiretti; era quindi per essa proibito dare pubblici spettacoli di gladiatori per due anni innanzi alla candidatura, salvo casi eccezionali dalla legge considerati; era parimenti proibito che si preparassero prezzolati accompagnamenti e corteggi dei candidati, che si dessero banchetti per tribù, che si facessero egualmente per tribù concessioni di posti ne' pubblici spettacoli. Riconfermava la colpabilità de' *divisores*. Alla perdita dell'eleggibilità stabilita dalla legge Calpurnia aggiungeva, a maggior pena, l'esilio per un decennio. Provvedeva infine che così l'accusato come i testimoni e i giurati chiamati ne' processi di broglio non potessero con pretesti, ad esempio, di malattia, esimersi dal comparire in giudizio e dal compiere il loro dovere; con questa disposizione si impedivano le frequenti dilazioni de' processi (3).

Una legge che rifletteva indirettamente il reato di broglio era la *lex Licinia de sodaliciis*, la quale a dir vero non puniva il *crimen ambitus*, ma il *crimen sodalitorium*. Essa era diretta contro le associazioni ritenute pericolose, le quali esplicavano la loro delittuosa attività in particolar modo durante i periodi elettorali. In forza di questa legge erano puniti sia i candidati che dovevano la loro elezione all'opera criminosa di quelle associazioni, che gli organizzatori di esse (4).

(1) W. ZUMPT, *Das Criminalrecht der romanischen Republik*, II, 2, pag. 226. Berlino, 1869.

(2) W. ZUMPT, Prefazione all'orazione *Pro Murena*, pag. XXXI e seg. Berlino, 1859.

(3) GENTILE, op. cit., pag. 268-9.

(4) T. MOMMSEN, *De collegiis et de sodaliciis Romanorum*, pag. 55. Kiliae, 1843.— W. ZUMPT, *Das Criminalrecht der römischen Republic*, II, 2, pag. 367. — Gentile, op. cit., pag. 287.

Infine durante la repubblica troviamo due altre leggi sul broglio. La prima promulgata da Pompeo e l'altra promulgata da Cesare Augusto e detta appunto *lex Julia Augusti de ambitu*, le cui disposizioni furono pubblicate in due periodi diversi: alcune nell'anno 736 di Roma, (18 av. C.), altre nel 746 di Roma (8 av. C.).

2. La legge elettorale politica promulgata da Carlo Alberto nel 17 marzo 1848 conteneva poche ed imperfette disposizioni penali, comprese negli articoli 74-77. Il primo di essi puniva chiunque con finto nome dava il suo suffraggio in un collegio elettorale in cui non poteva intervenire, o chi con simulate o false locazioni avesse ottenuto dall'amministrazione comunale la sua definitiva iscrizione nelle liste elettorali. L'art. 75 puniva chiunque era convinto di avere al tempo delle elezioni causato disordini, o provocato assembramenti tumultuosi, accettando, portando, inalberando ed affigendo segni di riunioni, ed in qualsiasi altra guisa. Il seguente articolo 76 puniva chiunque, non essendo nè elettore nè membro dell'ufficio, si fosse intradotto, durante le operazioni elettorali, nel luogo dell'adunanza. Infine l'articolo 77 disponeva nel modo seguente: « Accadendo che nella sala dove si fa l'elezione uno o più degli assistenti diano in palese segno d'approvazione o di disapprovazione, od altrimenti eccitino tumulto, il presidente richiamerà all'ordine e non cessando la perturbazione inserirà menzione nel verbale del fatto richiamato, sulla cui esibizione i delinquenti saranno puniti di una multa da lire cinquantuno a duecento ».

Come si vede, questo rudimentale sistema di penalità elettorale, a causa della sua imperfezione, doveva esser inefficace a reprimere i vari e sempre più raffinati delitti a' quali può dar luogo la funzione del suffragio. Di ciò preoccupato il Cavour, allora presidente del consiglio e reggente il ministero dell'interno, presentò alla camera dei deputati nella seduta del 24 giugno 1848, e di accordo col ministro di grazia e giustizia, de Foresta, un disegno di legge sulla repressione de' brogli elettorali. È un disegno di legge, che per essere informato alle sane dottrine politiche di quell'insigne statista merita di essere brevemente rilevato nelle sue linee fondamentali.

Il detto progetto riguardava tanto il broglio delle elezioni politiche quanto quello delle elezioni amministrative. Non si potrebbe ammettere infatti, nota il relatore, che gli abusi costituenti un reato nell'ordine politico potessero esser considerati se non come meno illeciti moralmente, meno riprensibili dinanzi alla legge nell'ordine amministrativo. L'esperienza delle nazioni non deve andare perduta per noi: essa ci insegna che con lo svolgersi della vita civile il broglio sale dall'arringo amministrativo nel politico; onde le disposizioni le-

gislative tendenti a rintuzzarlo nelle regioni inferiori conferiranno opportunamente ad impedire che si accresca nelle superiori.

Col primo articolo il broglio era dichiarato un reato di azione pubblica. Con gli articoli 2 e 3 si stabiliva che il reato di broglio era distinto per categorie secondo le persone che se ne rendano colpevoli e secondo i mezzi con cui è commesso. Nella prima si compresero coloro che si pongono a far brighe ed intrigare per proprio conto, e cercano direttamente o indirettamente, mediante la corruzione, la violenza o la frode, di carpire suffragi o di impedire che una parte degli elettori possa rendere il partito in favore de' candidati da cui stima esser meglio rappresentata.

Alla seconda categoria si assegnarono coloro che si mettono a far broglio per conto altrui e ponendosi al servizio degli ambiziosi o di una fazione, impiegano i mezzi illeciti surriferiti per far trionfare i loro candidati.

Nella terza categoria erano compresi gli elettori che abusando del più alto e del più prezioso dei loro diritti e disconoscendo i doveri della libertà, prostituiscono i loro suffragi. A queste tre categorie, in cui si contemplavano i diversi fatti per cui si manifesta ciò che potrebbe dirsi il broglio privato, il progetto ne aggiungeva tre altre, in due delle quali era compreso il reato, che per ragione delle persone e de' mezzi impiegati a commetterlo, si potrebbe designare sotto il nome di broglio ufficiale, il broglio cioè commesso con abuso de' pubblici uffici e quello che è commesso con abuso del ministero ecclesiastico. L'ultima categoria contiene il reato che pel modo secondo cui è commesso e secondo il fine cui mira, potrebbe più particolarmente essere indicato col titolo di broglio negativo e che consiste nel fatto o nel non fatto di coloro, che per rendere nullo il risultato eventuale dello squittinio, violino, o avendo mandato di impedirlo, permettono che da altri si violino le forme sostanziali dell'elezione.

Il sistema penale del disegno di legge in esame era informato al concetto che « v' hanno dei reati pei quali la repressione, anzi nella condanna che nella pena, consiste. » Tal sistema quindi « molto si scosta da quello delle leggi antiche contro l'ambito e da quello del medio evo contro il bucheramento, le quali erano inefficaci appunto perchè troppo severe, e prevale anche per la sua mitezza sulle leggi delle nazioni libere moderne, le quali meno infruttuosamente hanno inteso a reprimere il broglio ».

Con Part. 4 il broglio era quindi punito con la privazione dei diritti elettorali e della qualità di eleggibile in generale, tanto nell'ordine politico quanto nell'amministrativo, durante uno spazio di tempo non minore di cinque anni, nè maggiore di dieci se il reato era stato

commesso nelle elezioni politiche, e non minore di tre nè maggiore di sei se era stato commesso nelle elezioni amministrative, e con una multa da duecentocinquanta a duemila lire nel primo caso e da cento a mille nel secondo.

A norma dell'art. 5 poi, se il reato era stato commesso con abuso di autorità, da pubblici funzionari, ufficiali, impiegati od ecclesiastici di qualunque ordine e grado, il minimo ed il massimo delle multe suddette erano aumentati del doppio. Infine a' termini dell'art. 6 l'applicazione di tali pene aveva luogo senza pregiudizio di quelle maggiori, in cui, nel commettere il broglio, gl' incolpati potevano essere incorsi a' sensi del codice penale.

Nel terzo capitolo erano stabilite le norme per l'istruzione giudiziaria e per le inchieste parlamentari sul broglio. Premesso il principio che l'una e le altre abbiano a procedere separatamente, si proponeva di stabilire che nessun atto d'istruzione giudiziaria sul broglio poteva cominciarci se non dopo che le operazioni elettorali fossero compiute con la chiusura del relativo processo verbale. Nè si poteva procedere contro il deputato, a carico del quale esistevano denunce od indizi di broglio concernenti la propria elezione, se non dopo le deliberazioni che la camera avesse prese sull'elezione medesima.

Con questa disposizione si voleva raggiungere « il doppio fine di non recare anticipatamente pregiudizio alle condizioni di coloro fra gl'imputati, sull'operato de' quali la camera avrà prima da pronunciare, e di non venire con atti di questa natura ad intimidire gli elettori e ad impigliare la libertà delle elezioni ».

La relazione giustificava la cennata disposizione con le seguenti considerazioni: « I principii che regolano il nostro diritto pubblico sono troppo recisi per comportare una confusione qualunque di competenza a tale riguardo. Secondo questi principii, la cognizione dei fatti di broglio, in quanto possano condurre all'applicazione di una pena, spetta esclusivamente alla potestà giudiziaria, come spetta esclusivamente alla camera elettiva il conoscere di questi fatti stessi in quanto possano dar luogo all'annullamento dell'elezione in cui sono intervenuti.

« I tribunali uscirebbero dalla cerchia delle loro attribuzioni per invadere i privilegi della camera, ove intendessero portar giudizio sul vizio che il reato può avere impresso all'elezione. Uscirebbe parimenti la camera dalla sua competenza, per invadere quella della potestà giudiziaria, quando, invece di cercare ne' fatti di broglio il vizio dell'elezione, vi volesse cercare il reato.

« Non pertanto, essendo il broglio l'oggetto indivisibile sul quale è rivolto, avvegnachè a diverso fine, l'esame tanto della camera, quanto de' magistrati, potrebbe avvenire che l'azione di questi due

poteri, ove fosse simultanea, si intralciasse e venisse anche a vicendaevolmente elidersi. Per impedire ciò deve riconoscersi, come inerente alle naturali prerogative della camera, il diritto di prevenzione.

« Ove questo diritto non si volesse ammettere, ne seguirebbe che in molte occasioni l'autorità giudiziaria, e non la camera, pronuncierebbe in fatto sull'elezione, imperocchè questa si troverebbe nell'alternativa o di rinunciare a' suo' privilegi o di essere in contraddizione con le decisioni della giustizia, come avverrebbe nel caso in cui la camera credesse di dover ammettere nel suo seno un deputato che il magistrato avesse già con solenne sentenza dichiarato inabile a tale ufficio, o confermasse una elezione oppugnata per violazione di forme, i cui autori già fossero stati dall'autorità giudiziaria condannati ».

L'art. 11 conteneva una proposta con la quale si stabiliva che il pubblico ministero dovesse sempre procedere ogni qual volta i fatti del broglio gli fossero denunciati dalla camera elettiva. La quale disposizione, è detto nella relazione, si volle aggiungere per allontanare il pericolo, e fin anco il sospetto, che l'istanza de' rappresentanti della nazione possa riescire inefficace per gli ordini che siano impartiti al pubblico ministero da coloro che stanno a capo del governo.

Seguono le disposizioni concernenti la forma dell'inchiesta parlamentare. Al quale proposito il relatore osserva: « Lo statuto riconoscendo alla sola camera il diritto di verificare i poteri de' suoi membri, le ha attribuito implicitamente il diritto esclusivo di stabilire le forme a seguirsi dalla sua giunta per informarla intorno alla causa onde tali poteri possono essere viziati. Laonde non ispetta alla legge, ma sì alla camera, il determinare in ogni legislatura, in ogni sessione, e, se occorre, in ogni caso, secondo che crede, le forme da osservarsi nell'inchiesta parlamentare.

« Ciò nullameno, prosegue il relatore, siccome i diritti della camera a questo riguardo possono trovarsi a fronte di altri diritti, per guisa che meno agevole le riesca l'esercizio delle sue attribuzioni, così si propone di sciogliere, per mezzo della presente legge, le difficoltà che indi fossero per sorgere e di rendere per tal modo più facili le inchieste parlamentari, o sieno fatte rispetto alle elezioni, o sieno dirette al fine di fornire alla camera il mezzo di adempiere agli altri suoi uffizii costituzionali ».

Il quarto ed ultimo capitolo regolava la competenza e la prescrizione. Con l'art. 22 la cognizione del broglio politico era attribuita alle corti di appello, coll'assistenza de' giudici del fatto, conformemente a quanto era stabilito in ordine de' giudizi sui reati di stampa (articolo 22); mentre invece era attribuita a' tribunali provinciali se

era commessa nelle elezioni amministrative. La natura del reato, scriveva a questo proposito il relatore, la condizione ordinaria degli imputati, il bisogno di una giustizia, quanto pronta, accetta alla pubblica opinione, consigliano questo sistema.

Infine l'art. 25 ed ultimo del progetto stabiliva che ogni azione nascente dai reati di broglio si estingueva col trascorso di sei mesi dal giorno nel quale le elezioni in cui questi reati hanno avuto luogo si sono compiuti, e da quello in cui si è fatto l'ultimo atto di procedura.

Il relatore giustificava quest'ultima disposizione con le seguenti parole: «La difficoltà di trovare gli elementi della prova quando è trascorso un certo tempo da che il reato è stato commesso; il bisogno di chiudere presto l'adito alle denunce astiose e temerarie; la convenienza di non lasciare troppo lungamente divampare le passioni che s'accessero nella lotta elettorale; la necessità morale e politica di reintegrare, quanto più presto, i cittadini su cui pesa ingiustamente l'imputazione di avere abusato dei loro diritti; la considerazione infine che la repressione de' reati di questa specie non può essere efficace se non se in quanto segue ben da vicino l'offesa che per essi è stata recata al sentimento pubblico, sono altrettanti argomenti in favore della breve prescrizione (1).

È veramente da deplorare che una così sapiente riforma abbia dovuto essere impedita, prima dalle vicende parlamentari e poi dalla prematura morte del Cavour, sulle cui orme nessuno pensò mai di cercare una guida sicura. Di modo che rimasta senza seguito quella proposta, il regio editto promulgato per il regno di Sardegna il 17 marzo 1848, fu sostituito dal decreto legislativo 20 novembre 1859, promulgato in virtù de' poteri straordinari conferiti con la legge del 25 aprile dello stesso anno. Tale decreto fu determinato dalla necessità di estendere i diritti della rappresentanza nazionale alle provincie recentemente annesse. Quanto al contenuto, salvo alcune lievi modificazioni tendenti a tutelare la libertà de' suffragi, ed alcuni emendamenti di puro ordine esteriore, non era che la riproduzione testuale del precedente editto elettorale.

A questo decreto seguì la legge 31 ottobre 1860 che dava facoltà al governo del re di regolare con regio decreto le circoscrizioni dei collegi elettorali risultanti dall'annessione delle altre provincie del regno. In esecuzione di questa legge fu promulgato il decreto legislativo 17 dicembre 1860, col quale venne approvata la nuova tabella delle circoscrizioni de' collegi elettorali e venne promulgata la legge elettorale in tutte le provincie del regno. Essa venne quindi

(1) Atti del parlamento subalpino. Sessione del 1857-8. — VI Legislatura, Documenti, vol. II, pag. 1163.

estesa con decreto legislativo del 13 ottobre 1866 alle provincie della Venezia e di Mantova, e con decreto del 15 ottobre 1870 alla provincia di Roma.

Le disposizioni penali contenute nella legge elettorale erano però integrate da altri articoli concernenti la stessa materia e compresi nel codice penale sardo del 20^o novembre 1859, esteso poi, con lievi modificazioni, a tutto il regno d' Italia. Gli articoli 190-193 del detto codice contemplavano appunto l' attentato all' esercizio de' diritti politici. Col primo di essi erano puniti coloro che con violenza o vie di fatto o minacce o tumulti, impedivano ad uno o più cittadini l' esercizio de' proprii diritti politici. A questa disposizione generale seguivano due capoversi, che riguardavano più direttamente i reati elettorali. « Qualora, ivi è detto, i diritti di cui siasi come sopra impedito l' esercizio, fossero diritti *elettorali*, alle dette pene (del carcere e della multa) verrà sempre aggiunta la sospensione dell' esercizio de' pubblici ufficii. Le disposizioni del presente articolo hanno luogo, salve sempre le pene maggiori in caso di reato più grave; e salve eziandio le speciali disposizioni delle leggi per le elezioni ».

L' art. 191 contemplava la frode elettorale e puniva con la reclusione e con la interdizione da' pubblici ufficii chiunque nel corso delle operazioni elettorali era sorpreso in atto o di sottrarre o di aggiungere schede, o di falsarne il contenuto. Con l' articolo seguente era preveduta la corruzione elettorale, che era punita soltanto con l' interdizione da' pubblici ufficii e con una multa maggiore o minore secondo la gravità e conseguenza del reato. Infine l' articolo 193 prevedeva l' abuso de' pubblici ufficii e de' ministri de' culti ed era così concepito :

« Fuori dei casi preveduti nei precedenti articoli, i pubblici uffiziali od impiegati che con abuso delle rispettive funzioni avranno cercato di vincolare i suffragi degli elettori in favore od in pregiudizio di determinate candidature, saranno puniti con la esclusione de' diritti elettorali per tempo non minore di cinque anni nè maggiore di dieci, se il reato è stato commesso nelle elezioni dei deputati al parlamento nazionale, non minore di tre, nè maggiore di sei, se è stato commesso nelle altre elezioni; e con una multa di lire duecentecinquanta a due mila nel primo caso, e di cento a mille nel secondo.

« La stessa pena è applicabile ai ministri della religione dello stato o de' culti tollerati, i quali avranno cercato di vincolare i suffragi degli elettori in favore o in pregiudizio di determinate candidature, sia con istruzioni dirette alle persone da essi in via gerarchica di peridenti, sia con discorsi tenuti ne' luoghi consacrati al culto, od in

riunioni aventi carattere religioso; sia con promesse o minacce spirituali.

« Pei fatti in questo articolo preveduti, semprechè non siano connessi con reati comuni, non si potrà procedere ad istruzione giudiziaria se non dopo che le operazioni elettorali saranno compiute colla chiusura del relativo processo verbale ».

Notiamo infine che le disposizioni penali per i reati elettorali amministrativi erano contenute negli articoli 57 e 58 della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865. Esse corrispondono con lievi modificazioni a quelle della legge elettorale politica del 17 dicembre 1860.

A questo punto s'inizia una lunga elaborazione legislativa, attraverso la quale le disposizioni penali in materia elettorale ora sono prese in esame dalla commissione per la riforma del codice penale ed ora sono contenute nei disegni di legge sulla riforma elettorale effettuata con la legge del 24 settembre 1882, dove furono definitivamente comprese. Sarebbe veramente prezioso per la storia del diritto penale elettorale ricostruire tutte le vincende ed esporre tutte le ragioni che si vennero agitando in proposito. Ma per ragioni di spazio siamo costretti a tracciarne soltanto le linee generali, riservandoci di rilevare, durante l'esame di vari delitti elettorali, quelle che ci sembreranno più degne di nota.

Nel progetto del codice penale elaborato da' sottocomissarii della prima commissione, le disposizioni penali in materia elettorale erano contenute negli articoli 124-129. Ma nel progetto definitivo compilato dalla detta commissione e che porta la data del 17 maggio 1868, quelle disposizioni furono comprese negli articoli 120-124.

Il secondo progetto 15 aprile 1870 conteplava i reati elettorali negli articoli 140-144; ed il terzo, presentato dal de Falco in data 30 giugno 1873, le conteplava negli articoli 158-161 (1).

Nel progetto del ministero Vigliani, 24 febbgaio 1874, i reati elettorali erano preveduti negli articoli 165-169. I quali poi, nel seguente progetto 25 maggio 1875 compilato dalla commissione del senato, furono contemplati negli articoli 167-171 (2).

Senonchè nel seno della commissione ministeriale istituita nel 1876 e propriamente nella seduta del 27 novembre 1877, il commissario Oliva faceva notare che anche la legge elettorale politica e quella comunale e provinciale contenevano le disposizioni penali in materia elettorale. Proponeva quindi che con apposito articolo si fosse dichia-

(1) *Il Progetto del codice penale e di polizia punitiva pel regno d'Italia*, Firenze, Stamperia Reale, 1870.

(2) *Le fonti del codice penale italiano*, vol. I, Roma, Tip. Botta, 1875.

rato che tali disposizioni rimanevano in vigore non ostante il nuovo codice penale, qualora non si fosse preferito riprodurle testualmente. La commissione stabilì di aggiungere un articolo, che era del tenore seguente: « Le disposizioni penali della legge elettorale del 17 dicembre 1860 e della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 rimangono in vigore pei fatti non preveduti dagli articoli precedenti di questo capo » (1).

Intanto nella seduta del 17 maggio 1879 il Depretis presentava alla Camera dei deputati un disegno di legge sulla riforma elettorale che conteneva un apposito capo dedicato alle disposizioni penali. Ma esse furono in gran parte respinte dalla commissione parlamentare (relatore Brin) perchè ritenute troppo severe e meglio incorporate nel futuro codice penale. Senonchè quel disegno di legge non arrivò agli onori della discussione, perchè decadde con la chiusura della sessione. Il Depretis lo ripresentò nella sessione seguente (3^a ed ultima della XIII legislatura) il 24 febbraio 1880, ma ebbe la medesima sorte, perchè fu sciolta la camera.

Nella seguente legislatura e propriamente nella seduta del 31 maggio 1880 il Depretis presentò infine alla Camera un disegno di legge contenente quegli articoli del precedente progetto che a lui parvero più importanti e più meritevoli di una pronta attuazione. Ma la commissione parlamentare fu di contrario avviso ed all'uopo il suo relatore, Giuseppe Zanardelli, così si esprimeva: « Le disposizioni che hanno per oggetto di assicurare la libertà, la sincerità, la moralità, la segretezza del voto, mediante guarentigie che seguano le operazioni elettorali dal primo istante in cui il municipio pone mano ad iscrivere gli elettori, insino all'ultimo in cui vien dal seggio elettorale proclamato il deputato, parvero alla Commissione tutt'altro che secondarie; parvero anzi fra le più essenziali e le più invocate dal paese. »

La Commissione quindi integrò questo secondo disegno ministeriale col primo ed elaborò un progetto completo di riforma elettorale, preceduto da una relazione, redatta, come abbiamo già notato, dallo Zanardelli. Il cui lavoro è uno dei più dotti ed esaurienti che siano stati mai scritti in materia elettorale, meritamente elogiato non solo in Italia ma anche nei parlamenti esteri, ove fu spesso ricordato a titolo di onore. Questa relazione unitamente al progetto fu presentata alla camera nella seduta del 21 dicembre 1880; ma la relativa discussione non cominciò che nel 24 marzo 1881 ed ebbe termine nel 29 giugno dello stesso anno. Presentato al senato, questo lo rimandò

(1) *Lavori della Commissione istituita con decreto 18 maggio 1876 dal ministro Mancini, Roma, Stamp. reale 1878.*

alla camera per alcuni emendamenti, sui quali riferì il deputato Coppino. Dopo di che il disegno di legge, approvato definitivamente dalla Camera nella seduta del 21 gennaio 1882, fu sanzionato nel giorno seguente. A questa legge si aggiungeva l'altra del 7 maggio dello stesso anno sullo scrutinio di lista. Ambedue poi, riunite in testo unico costituirono la legge elettorale 24 settembre 1882, n. 999.

3. Il titolo V di questa legge è dedicato alle disposizioni generali e penali, che sono comprese negli articoli 86-98. Così le sanzioni penali in materia elettorale furono definitivamente collocate nella legge elettorale, e Giuseppe Zanardelli, nel presentare il nuovo progetto di codice penale, nel maggio 1883, così diceva nella sua relazione: « Gli articoli 90-98 della legge 22 gennaio 1882 enumerano i reati che possono commettersi in occasione delle elezioni politiche e stabiliscono le relative sanzioni penali. Di fronte a legge sì recente, e a' lunghi e profondi studii, de' quali essa formò subbietto in parlamento, il Codice penale altro non ha da fare in questa parte che rimettersi alle disposizioni di essa, come si rimette pure alle altre leggi sulle elezioni (1) ».

Il Pessina, succeduto al Savelli nel ministero della giustizia, presentò alla sua volta un controprogetto, che nell'articolo 125 riprodotto dal progetto Zanardelli e lievemente modificato dal ministro Savelli conteneva questi due capoversi:

« Restano ferme le pene maggiori in caso di reato più grave, e le speciali disposizioni contenute nella legge 24 settembre 1882, numero 999, per le elezioni dei deputati al parlamento.

« Le disposizioni penali contenute nella legge anzidetta sono applicabili anche ai reati commessi in ogni altra specie di elezioni; ma le pene sono diminuite di un grado ».

Nella relazione che accompagnava il progetto così si spiegava questa aggiunta: « Nel Capo I del Titolo II, composto di un articolo soltanto (art. 125, corrispondente all'art. 139 del cod. penale vigente) parmi che il progetto abbia lasciato una lacuna, alla quale sia necessario riparare. Il progetto non ha alcuna disposizione particolare pei reati che si possono commettere in occasione delle elezioni, ma rimanda per questa materia alle leggi speciali. In tal modo è evidente che restano senza sanzione la maggior parte de' reati i quali possono venir commessi in occasione delle elezioni amministrative. E invero la giurisprudenza ha già ripetute volte ritenuti applicabili a questi reati le disposizioni degli articoli 190 e seguenti del codice penale sardo; ma quando questo codice venisse abrogato dal codice

(1) *Allegati al Progetto del Codice penale del Regno d' Italia*, pag. 38 e 39, Roma Stamp. reale, 1883.

nuovo la materia resterebbe *ex lege*, salvo, per i pochi fatti preveduti dalla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, le sanzioni nella medesima contenute, imperocchè la legge elettorale politica del 14 settembre 1882 non può avere applicazione che per i reati commessi nelle elezioni de' deputati al parlamento.

« Ciò posto, credo che il nuovo codice debba profittare della esatta e compiuta enumerazione e descrizione dei reati fatta dal legislatore del 1882, estendendo le disposizioni da esso dettate anche ad ogni altra maniera di elezioni, e così non soltanto a quelle municipali e provinciali, ma altresì a quelle delle camere di commercio, de' Consigli dell'ordine degli avvocati, de' Consigli di disciplina de' procuratori, ecc. » (1).

Lo Zanardelli, ritornato al ministero della giustizia, ripresentò il suo progetto di codice penale e nella parte della relazione riguardante i delitti contro le libertà politiche così rispondeva alle precedenti considerazioni del Pessina: « Ma a me non sembra che sia questo il modo da preferirsi per togliere l'accennato inconveniente. Le disposizioni penali in materia elettorale sono, a mio avviso, essenzialmente connesse con quelle che regolano le operazioni elettorali e di loro natura mutabili secondo i bisogni, i costumi, le consuetudini del corpo elettorale. Ne segue che tali disposizioni, anziché nel codice penale comune, giova meglio che siano prevedute nella rispettiva legge elettorale, alle cui prescrizioni devono essere coordinate. E alla necessità di togliere la lacuna che risulterebbe, quanto alle elezioni amministrative, per l'abrogazione del codice del 1859, parmi più opportuno provvedere temporaneamente mediante le disposizioni transitorie, che il Governo chiede facoltà di pubblicare con l'art. 2 del disegno di legge cui è allegato il progetto di codice penale.

« Importa, invece, che nel codice si trovi una disposizione generale per la quale non vada impunito alcuno degli attentati che si possono commettere contro l'esercizio di qualsiasi diritto politico, e a ciò provvede l'articolo 135 del progetto (art. 139 del codice penale), aggravando inoltre la pena se il colpevole è un pubblico ufficiale » (2).

Così i reati elettorali rimasero definitivamente compresi nella legge elettorale politica ed in quella comunale provinciale. Nella prima, testo unico del 24 settembre 1882, n. 999, erano contemplati negli articoli 89-98; nella legge comunale e provinciale, testo unico del 16 febbraio 1889, erano contemplati negli articoli 92-101.

(1) *Modificazioni proposte alla Commissione della camera de' deputati dal ministro Pessina*, pag. XII. Roma, Tip. Ripamonti, 1885.

(2) *Relazione ministeriale sui libri secondo e terzo del progetto di Codice penale 22 novembre 1887*, pag. 45 e 46. Torino, Unione Tip. Editr., 1888.

Quanto all' articolo 139 del codice penale, che dovrebbe punire i reati contro le libertà politiche, ho già dimostrato in altro scritto, come esso, a causa della sua forma vaga ed imperfetta, ed a causa principalmente della esclusione de' reati elettorali, non avrebbe più ragione di esistere (1).

A queste disposizioni vennero apportate le due modifiche seguenti. L'articolo 89 della legge elettorale politica e l'articolo 92 della legge comunale e provinciale furono sostituiti dall' articolo 3 della legge 11 luglio 1894, n. 286, il quale alla sua volta era suddiviso in sei altri articoli.

In secondo luogo con l'articolo 8 dell'altra legge 11 luglio 1894, n. 287 era modificata la competenza per la cognizione de' reati elettorali.

Queste nuove disposizioni furono tutte fuse ne' due testi unici vigenti della legge elettorale politica 28 marzo 1895, n. 83, e della comunale e provinciale 4 maggio 1898, n. 164. Di modo che le disposizioni penali attualmente in vigore in tema di elezioni politiche, sono contenute negli articoli 99-114 della detta legge elettorale, quelle in materia di elezioni amministrative sono contemplate negli art. 96-111 del testo unico suddetto.

III.

INCAPACITA' ELETTORALE

1. Interdizione dall' esercizio de' diritti politici. — 2. Esame delle vigenti disposizioni della legge elettorale politica e della legge comunale e provinciale. —
3. Disarmonia fra la legislazione elettorale e il codice penale.

1. Il titolo quinto della legge elettorale politica, prima delle disposizioni strettamente penali, contiene, negli articoli 96, 97 e 98, alcune norme riguardanti la incapacità elettorale. Di questa si occupa anche il codice penale nell' articolo 20, ove è stabilita la pena dell' interdizione da' pubblici ufficii. Ma la legge elettorale politica e, benchè non esplicitamente, anche la legge comunale e provinciale, nell' articolo 22, nel riportarsi alle disposizioni del codice penale, ne integrano il concetto in ordine alla interdizione dall' esercizio de' diritti politici.

Naturalmente questa specie di interdizione, contenuta cumulativamente con altre nel codice penale e poi contemplata più precisamente nella legge elettorale politica ed in quella comunale e provin-

(1) TAMBARO, *I delitti contro le libertà politiche*. Nella « Cassazione Unica » Volume VIII., n. 39, Roma, 1897.

ziale, potrebbe nella sua definizione giuridica e nella sua applicazione dar luogo a delle incertezze. Sarebbe quindi stato opportuno che tutte le disposizioni riflettenti l'interdizione dall'esercizio de' diritti politici fossero state coordinate e concretate in un solo articolo o della legge elettorale politica e di quella comunale e provinciale, oppure nel codice penale.

Il senatore Manfredi, nella seduta del 19 dicembre 1881, si proponeva appunto questa indagine ed all'uopo osservava: « Il mio concetto primo in un sistema di suffragio popolare, circa le sanzioni penali, era che non si dovesse inscrivere nella legge elettorale niuna esclusione, neppure per effetto di condanna; inquantochè, essendo fra le pene del codice penale, fra le criminali, l'interdizione de' pubblici uffici, che importa la perdita dell'elettorato, e fra le correzionali la sospensione dall'esercizio dello stesso diritto, mi pareva compito più proprio del codice penale fissare, in ogni specie di reati, quando la condanna dovesse importare l'indegnità politica. E mi pareva anche che si dovesse evitare l'inconveniente dell'alternativa, e di fare nella legge elettorale una lunga rassegna di reati, ovvero di abbracciarne troppo larghe categorie col pericolo di colpire reati non tutti infamanti o non interamente odiosi... Facendo conseguire a tutte le condanne criminali la perdita de' diritti politici, ed in ispecie dell'elettorato, si vien forse a far cadere questa pena accessoria sopra alcuni fatti che non sono del tutto tali da produrre indegnità. Così, passando sul terreno delle condanne correzionali, e dovendo far pure una specificazione, si cade all'opposto nel non potere indicare completamente, senza una troppo lunga rassegna, tutti i fatti che sarebbero meritevoli di portare la perdita dell'esercizio dell'elettorato.

« Ma d'altra parte, essendosi riconosciuto che il codice penale è imperfetto in tutto ciò che tiene alla protezione del diritto politico, io ho consentito con l'Ufficio centrale nel sistema del progetto, che nella stessa legge elettorale prefigge quando la perdita dell'esercizio dell'elettorato, del diritto politico, debba conseguire alla condanna » (1).

A queste ragioni che determinarono l'inclusione delle norme relative all'indegnità politica nella legge elettorale, bisogna aggiungerne un'altra. Il nuovo codice penale era ancora in formazione, nè poteva prevedersi quando sarebbe stato promulgato. Ora in tale incertezza non sarebbe stato possibile procedere ad una riforma razionalmente completa della legislazione elettorale lasciando una lacuna nella sua parte più delicata riflettente l'interdizione dell'elettorato e dell'eleggibilità.

« Giova inoltre osservare, scriveva a questo proposito il Brunialti

(1) *Atti parlamentari, Senato del Regno, Discussioni*, pag. 2236.

che il progetto del nuovo codice penale, nel quale si sono scritte alcune delle disposizioni accolte adesso nella legge elettorale, non potrà essere approvato così presto, come sarebbe nel desiderio universale, ed è perciò opportuno che le disposizioni relative a' reati elettorali siano accolte sin d'ora in una legge speciale, dove può essere tenuto conto del carattere politico di questi reati » (1).

La legge elettorale del 17 dicembre 1860, riproducendo nell'articolo 104 il corrispondente articolo della legge del 17 marzo 1848, conteneva le seguenti disposizioni relative alla incapacità elettorale: « Non possono essere nè elettori, nè eleggibili, nè esercitare i diritti, coloro che furono condannati a pene criminali, coloro che sono in istato di fallimento dichiarato e d'interdizione giudiziaria; coloro che hanno fatto cessione de' beni, finchè non abbiano integralmente soddisfatti i loro creditori; coloro che furono condannati per furto, truffa od attentato a' costumi ».

Non potendo per ragioni di spazio ravvisare tutte le modificazioni ed aggiunzioni proposte ne' varii disegni di riforma elettorale, ci limiteremo ad esporre le vigenti disposizioni in tema di interdizione dall'esercizio de' diritti politici. Esse sono contenute negli articoli 96 e 97 della legge elettorale politica 28 marzo 1895 e nell'articolo 22 della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898.

2. I detti articoli 96 e 97 sono così concepiti:

« Art. 96. Oltre i casi ne' quali la legge fa derivare da condanne penali la sospensione dell'esercizio del diritto elettorale pel tempo in essa indicato, incorrono nella perdita della qualità di elettore e di eleggibile e del diritto a chiederne il riconoscimento:

1.º I condannati alle pene dell'ergastolo, dell'interdizione perpetua da' pubblici ufficii e a quelle della reclusione e della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni.

2.º I condannati a pene correzionali per reati di furto, ricettazione dolosa di oggetti furtivi, truffa, appropriazione indebita, abuso di fiducia, e frode di ogni altra specie e sotto qualunque titolo del codice penale, qualunque specie di falso, falsa testimonianza e calunnia, nonchè per reati contro il buon costume, secondo la cessata legislazione penale.

3.º I condannati per reati che, secondo il vigente codice penale, corrispondono a quelli contemplati nel numero precedente.

Sono eccettuati i condannati che hanno ottenuta la riabilitazione.

« ART. 97. Sono incapaci di esercitare il diritto di elettore e di

(1) BRUNIALTI, *Legge elettorale politica commentata*, pag. 405. Torino, Unione Tip. Editrice, 1882. L'a. scriveva queste parole commentando l'art. 86 della legge elettorale politica del 22 gennaio 1882, che corrisponde all'art. 96 della legge vigente.

eleggibile coloro i quali furono condannati pel reato di oziosità, vagabondaggio e mendicizia.

« Tale incapacità cesserà un anno dopo espiata la pena ».

Come si vede, l'art. 96 si riporta innanzi tutto al codice penale, dal quale bisogna rilevare i casi in cui è applicata la sospensione dall'esercizio del diritto elettorale. Questi casi sono quindici e si riscontrano ne' reati seguenti: 1.° peculato, quando il danno sia lieve o sia interamente risarcito prima dell'invio a giudizio (art. 168, capoverso); 2.° concussione coercitiva in caso di lieve valore (art. 169, capoverso); 3.° concussione persuasiva (art. 170); 4.° corruzione (art. 171 e 172); 5.° omissione o rifiuto di rapporto (art. 180); 6.° esercizio abusivo di pubbliche funzioni (art. 185); 7.° sottrazione da luoghi di pubblico deposito, quando il danno sia lieve o il colpevole restituisca inalterato l'atto o il documento senza averne tratto profitto e prima dell'invio al giudizio (art. 202, secondo capoverso); 8.° millantato eredito presso pubblici ufficiali (art. 204); 9.° calunnia non aggravata (art. 212); 10.° falsa testimonianza (art. 214); 11.° subornazione (art. 218); 12.° spergiuro (art. 221); 13.° connivenza o negligenza del pubblico ufficiale nel reato di evasione (art. 229); 14.° indebite facilitazioni a detenuti (art. 231); 15.° duello, quando si applichino a questo reato la pena ordinaria dell'omicidio e della lesione personale (art. 243, primo capoverso).

Per tutti questi delitti è comminata, unitamente ad altre, la pena della interdizione temporanea da' pubblici uffici, contemplata nell'articolo 20 del codice penale e che produce l'incapacità nel condannato di acquistare o esercitare, fra gli altri, il diritto di elettore e di eligibile in qualsiasi comizio elettorale ed ogni altro diritto politico, per un tempo non minore de' tre mesi e non maggiore de' cinque anni.

Quanto alla perdita del diritto elettorale per i condannati alle pene dell'ergastolo e della reclusione per un tempo maggiore di cinque anni, occorre notare che essa è parimenti contemplata nell'articolo 31 del codice penale, ove appunto è detto che « la condanna all'ergastolo e la condanna alla reclusione per un tempo maggiore de' cinque anni hanno per effetto l'interdizione perpetua del condannato da' pubblici uffici ».

Il n. 1.° del citato articolo 96 contempla inoltre, come abbiamo veduto, altri due casi di indegnità elettorale. Il primo consiste nella condanna alla interdizione perpetua da' pubblici uffici; la quale in questo caso non è la conseguenza di una condanna, come nelle due ipotesi che ora abbiamo rilevato, ma è essa stessa una pena comminata unitamente ad altre per alcuni delitti, i quali oltre alla pena corporale ed alla pecuniaria, richiedono pure la privazione di que'

diritti che il colpevole ha dimostrato non essere degno di esercitare. Questi delitti sono cinque: 1.° peculato (art. 168); 2.° concussione coercitiva (art. 169); 3.° sottrazione da luoghi di pubblico deposito commessa da un pubblico ufficiale che per ragioni del suo ufficio aveva la consegna degli oggetti (art. 202); 4.° calunnia aggravata (art. 212); 5.° connivenza o negligenza del pubblico ufficiale in reato di evasione accompagnata da violenza o da rottura, a cui abbia cooperato (art. 229, primo capoverso).

L'altro caso di indegnità consiste nella condanna alla pena della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni. Essò non ha riscontro nel codice penale e per verità ci sembra alquanto esagerato.

Il numero 2° dell'articolo in esame si riporta ai delitti infamanti puniti con pene correzionali dal codice penale abrogato; mentre il numero 3° alla sua volta contempla i corrispondenti delitti prevenuti dal codice penale vigente.

Fra questi delitti non sono compresi, come abbiamo già veduto, i reati politici; « imperocchè, scriveva lo Zanardelli nella sua relazione, a' reati medesimi non solo non annette nota disonorante la pubblica opinione, ma anzi il loro carattere è così relativo, che in tale ordine di fatti, non di rado ciò che un giorno era stato delitto, diviene più tardi merito e gloria, e i condannati, nell'alterna vicenda delle vicissitudini politiche, vedono essere scala agli onori quegli atti stessi che ad essi avevano procacciato riprovazione e condanna. L'inflettere una perpetua interdizione a chi abbia subita una condanna per reati politici, ha l'aspetto di partigiana prescrizione degli avversarii, contribuisce a perpetuare il seme di odii e di civili discordie, e inoltre riuscendo ad uno scopo contrario a quello che la legge si propone, può suscitare a favore degli esclusi le simpatie serbate a chi venga creduto vittima di persecuzioni politiche, e sospingere, come si è non di rado veduto, coll'esclusione medesima, a popolari elezioni, le quali allora rivestono il carattere di pertinace protesta, ed anzi di aperta rivolta del corpo elettorale contro la legge ».

Quanto alla riabilitazione, di cui è parola nell'ultimo capoverso dell'articolo 96, l'istesso relatore giustamente notava che « l'istituto della riabilitazione è dalla nostra legge circondato di tante rigorose cautele, da far sì che, mentre assai arduo riesce l'ottenere la riabilitazione medesima, una volta ottenuta, la società abbia un pegno sicuro che il delinquente ha cancellato col pentimento il suo misfatto, riacquistata con una vita onesta la stima perduta, riscattato il suo onore, il suo passato, i suoi diritti. Ora, date tali condizioni, è evidente che sarebbe ingiusto non potesse il riabilitato rientrare nella pienezza de' suoi diritti di cittadino, e che il legislatore ove togliesse inflessibilmente tale possibilità, non solo sarebbe inclemente ed in-

giusto, ma verrebbe meno al provvido dovere di incoraggiare il pentimento e promuovere ed aiutare l'emenda del colpevole, nobile ed altissima meta delle penali istituzioni ».

Le disposizioni contenute nell'articolo 96 della legge elettorale corrispondono a quelle contenute nell'articolo 22, lettera *f* della legge comunale e provinciale con alcune modificazioni che riportiamo in corsivo :

« Art. 22. Non sono elettori, nè eleggibili :

f) i condannati alle pene dell'ergastolo, dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e a quelle della reclusione e della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni ;

i condannati ad altre pene restrittive della libertà personale, compresa quella degli arresti per un tempo superiore ai cinque giorni, mentre le scontano, nonchè all'interdizione temporanea dai pubblici uffici per tutto il tempo della sua durata ;

i condannati per reato di associazione di malfattori, di furto, ricettazione dolosa di oggetti furtivi, truffa, appropriazione indebita, abuso di fiducia e frodi di ogni altra specie e sotto qualunque titolo del codice penale, per qualunque specie di falso, falsa testimonianza o calunnia, per eccitamento all'odio fra le varie classi sociali, nonchè per i reati contro il buon costume secondo la cessata legislazione penale.

i condannati per reati che secondo il vigente Codice penale corrispondono a quelli contemplati nel comma precedente ;

Sono eccettuati i condannati che hanno ottenuto la riabilitazione ;

g) i condannati per reati elettorali di cui all'art. 97 e seguenti, durante il tempo dell'interdizione stabilito dalla sentenza o dalla legge ».

Come è facile vedere, queste disposizioni contenute nella legge comunale e provinciale sono più complete ed integrano con maggiore precisione la nozione legislativa dell'indegnità politica. E' desiderabile quindi che in una prossima riforma della legge elettorale politica non vengano trascurate queste opportune aggiunte e modificazioni.

Una particolare indagine merita l'art. 97, già riportato, e che corrisponde, benchè imperfettamente, alle lettere *d* ed *e* dell'art. 22 della legge comunale e provinciale.

« Art. 22. Non sono nè elettori, nè eleggibili :

d) i condannati per oziosità, vagabondaggio e mendicizia ; finchè non abbiano ottenuto la riabilitazione ;

e) gli ammoniti a norma di legge ed i soggetti alla vigilanza speciale ».

Come si vede, questo articolo sembra che voglia contemplare due nuove categorie di ineleggibili, gli ammoniti ed i soggetti alla vigi-

lanza speciale, de' quali non si occupa l'art. 97 della legge elettorale. Ma come si vede, la differenza è, in buona parte, più apparente che reale.

È necessario però notare innanzi tutto che i due articoli in esame corrispondono esattamente all'art. 87 della legge elettorale politica del 24 settembre 1882 ed all'art. 30 della legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889. Ambedue queste leggi furono promulgate sotto l'impero dell'abolito codice penale, con cui erano naturalmente in armonia. Difatti in quel codice erano preveduti come speciali delitti l'oziosità ed il vagabondaggio, contemplati negli art. 435-441 e quello di mendicizia, contemplato negli art. 442-446.

Il nuovo codice penale invece non prevede che la sola mendicizia, classificandola fra le contravvenzioni (art. 453 - 456) e non prevede punto come reati l'oziosità ed il vagabondaggio, di cui si occupa soltanto la legge di pubblica sicurezza, per applicare speciali misure preventive di polizia (art. 94 e seguenti).

Ora per quanto riguarda il diritto elettorale politico, il disposto dell'art. 97 non potrà avere la sua effettiva applicazione che per coloro soltanto, i quali furono condannati per il reato di mendicizia. Mentre invece non è possibile applicare l'incapacità elettorale agli oziosi ed a' vagabondi, perchè sotto l'impero del vigente codice penale non possono essere più pronunziate condanne per i colpevoli di oziosità e vagabondaggio. Di questi si occupa la vigente legge di pubblica sicurezza (30 giugno 1889) nel capitolo III, che contiene le norme per l'ammonizione. L'art. 94, che è il primo, contenuto in questo capitolo, è così concepito: « Il capo dell'ufficio di pubblica sicurezza della provincia o del circondario, con rapporto scritto, motivato e documentato, denunzierà al presidente del tribunale, per l'ammonizione, *gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro e non provveduti dei mezzi di sussistenza* e i diffamanti per delitti, di cui negli articoli seguenti ».

Ora mentre da una parte l'oziosità ed il vagabondaggio non costituiscono reato, perchè non espressamente preveduti come tali nè dal codice penale, nè da altra legge, l'ammonizione non è una pena, ma una misura preventiva di pubblica sicurezza, cui possono essere sottoposti gli oziosi e i vagabondi. Essa non è, nè potrebbe essere pronunziata in base di una *sentenza di condanna*, ma è inflitta con una semplice ordinanza.

3. Nel coordinare il testo unico della vigente legge elettorale sarebbe stato necessario por mente a questa stridente disarmonia e modificare l'art. 97 a norma della mutata legislazione penale.

Queste considerazioni riflettono in buona parte anche le relative disposizioni della legge comunale e provinciale. E non vi riflettono in

tutto perchè mentre l'incapacità elettorale per gli oziosi e i vagabondi si rende inapplicabile a norma del disposto contenuto nella lettera *d*, tale incapacità viene invece ad essere applicata indirettamente in forza della lettera seguente. La quale come abbiamo veduto esclude dall'esercizio del diritto elettorale gli ammoniti ed i soggetti alla vigilanza speciale. Ora a norma del già riportato articolo 94 della legge di pubblica sicurezza, appunto gli oziosi e i vagabondi abituali, nonchè i diffamati, possono essere sottoposti alla misura preventiva dell'ammonizione; e quindi il secondo disposto integra e rende possibile, benchè indirettamente, l'applicazione del primo.

La stridente disarmonia fra le vigenti penalità elettorali ed il nuovo codice penale si rivela inoltre nel momento in cui viene a cessare l'incapacità elettorale in esame. L'ultimo capoverso dell'art. 97 della legge elettorale dispone che tale incapacità cesserà un anno dopo espiata la pena. Ora, come è facile vedere, questa disposizione potrà essere applicata soltanto a' condannati per mendicità, ma non si comprende in qual modo potrebbe esserlo in rapporto agli oziosi ed ai vagabondi. Lo stesso dicasi in ordine alla riportata lettera *d* dello articolo 22 della legge comunale e provinciale. Se nonchè in questo caso, per quanto riguarda i condannati per mendicità, l'incapacità, cesserà appena ottenuta la riabilitazione, e per gli oziosi ed i vagabondi, nel caso che sieno ammoniti, l'incapacità cesserà appena spirato il termine stabilito per l'ammonizione che, giusta l'art. 108 della legge di pubblica sicurezza, dura per un biennio dal giorno dell'ordinanza.

Infine a norma della citata lettera *e* dell'art. 22 in esame, sono incapaci del diritto elettorale i soggetti alla vigilanza speciale.

Di questo istituto, che rappresenta un periodo intermedio fra la privazione intera della libertà ed il suo pieno godimento, si occupa l'art. 28 del codice penale. La sua applicazione è obbligatoria in alcuni casi determinati dalla legge, è invece facoltativa in tutti i casi in cui viene pronunciata una sentenza di condanna alla pena della reclusione per un tempo maggiore di un anno.

Quanto all'istituto della riabilitazione, alla quale abbiamo accennato di sopra, bisogna rilevarne le relative disposizioni negli articoli 837-746 del codice di procedura penale.

Infine la lettera *g* del citato art. 22 della legge comunale e provinciale esclude dal diritto elettorale i condannati per reati elettorali di cui all'articolo 97 e seguenti di detta legge, durante il tempo della interdizione stabilita dalla sentenza o dalla legge.

Questa utilissima disposizione non si riscontra nella legge elettorale politica.

È invece comune ad ambedue le leggi il disposto contenuto nello

articolo 98 della legge elettorale, a mente del quale sono incapaci di esercitare il diritto elettorale i commercianti falliti finchè dura lo stato di fallimento; coloro che sono in istato d'interdizione o inabilitazione per infermità di mente; coloro che sono ricoverati negli ospizii di carità, e coloro che sono abitualmente a carico degli istituti di pubblica beneficenza e delle congregazioni di carità. (Legge comunale e provinciale, art. 22, *i, c, h*).

Conchiudendo questi fugaci rilievi sulle varie disposizioni riflettenti l'incapacità elettorale, noteremo innanzi tutto come una opportuna coordinazione fra le due leggi s'impone all'attenzione del potere legislativo.

Anzi per fare opera più seriamente sistematica e più rispondente alle esigenze della pratica legislativa, sarebbe miglior partito quello di comprendere nella sola legge elettorale tutte le disposizioni comuni alle due leggi, ed inserire poi separatamente in ognuna di esse le disposizioni che sono loro particolari.

IV.

FORMAZIONE DELLE LISTE

1. Disposizioni penali della legislazione italiana. — 2. Legislazione comparata. —
3. Inefficacia delle vigenti sanzioni penali.

1. Come abbiamo già veduto, sia la legge elettorale del 17 marzo 1848 che quella del 17 dicembre 1860, contenevano disposizioni molto imperfette in tema di reati elettorali. Le poche sanzioni penali tendevano soltanto a reprimere la frode o la violenza adoperate durante il periodo del suffragio, oppure tutti quegli atti che mirassero a turbare in qualsiasi modo la funzione elettorale. Ma come è ben facile comprendere, il diritto elettorale non potrà mai dirsi abbastanza tutelato se le sanzioni penali saranno limitate a quello che appare, ed è infatti, il momento più saliente nell'esercizio di quel diritto.

Senonchè, per quanto la funzione effettiva del voto possa apparire come quella che maggiormente richieda l'attenzione del legislatore, pure è evidente che quella funzione è preceduta da un periodo di preparazione, che non merita minor premura, e che non può restare meno accuratamente tutelato.

L'elettore infatti per esercitare il suffragio deve rivestire alcuni requisiti che rappresentano appunto le condizioni per essere elettore. Sulla base di queste condizioni sono compilate le liste elettorali, le quali perciò rappresentano, come abbiamo già notato, l'anagrafe della capacità elettorale dei cittadini.

Ora la necessità di procedere alla formazione delle liste con la maggiore imparzialità ed esattezza è di per sè stessa evidente. L'iscrivere in esse un numero di cittadini incapaci, od omettere l'iscrizione di altri che invece rivestono i requisiti voluti dalla legge, non può non alterare grandemente i risultati del suffragio. Con questa alterazione, delittuosa o colposa che sia, il meccanismo stesso del suffragio sarà inadatto a funzionare, e l'unico diritto politico al quale possono partecipare tutti i cittadini capaci, diverrà una irrisione per alcuni, un congegno pericoloso per altri.

Il periodo della formazione delle liste costituisce lo stadio di preparazione, durante il quale si affilano le armi e si predispongono le imboscate per le future battaglie elettorali. Esso rappresenta la chiamata alla leva di tutti i cittadini abili al servizio elettorale, per cui è facile vedere come dalla maniera esatta o imperfetta con cui si procede al reclutamento, dipende il buono o il cattivo funzionamento dell'organismo elettorale.

Che ciò sia vero, si dimostra facilmente con l'evidente accanimento con cui tutti i partiti politici spiegano tutta la loro attività durante questo primo periodo della funzione elettorale; si dimostra co' raggiri, colle frodi, cogl' illeciti mezzi di ogni genere che vengono impiegati per combattere l'iscrizione degli elettori avversarii e favorire quella de' propri aderenti.

A reprimere tutte queste deleterie violazioni del diritto elettorale nel suo periodo preparatorio, occorre apposite disposizioni di legge. A questo provvide in parte l'art. 89 della legge elettorale 22 settembre 1882, così concepito:

« Art. 89. Chiunque, attribuendosi falsamente una qualità o un censo, o facendo scientemente uso di documenti falsi o simulati, o con false dichiarazioni, o con qualsiasi artificio atto ad ingannare, ottiene per se o per altri la iscrizione nelle liste elettorali, ovvero la indebita cancellazione dalle liste di uno o più elettori, è punito col carcere da tre mesi ad un anno e con multa da lire 500 a 2000.

« La stessa pena è applicata, ma non mai nel minimo del grado, ad ogni persona rivestita di pubblica qualità, che scientemente opera la indebita iscrizione o cancellazione.

« Colla pena medesima è punita ogni alterazione, sottrazione o rifiuto di comunicazione delle liste elettorali per l'uso prescritto dalla legge ».

Questo articolo corrispondeva all'articolo 92 della legge comunale e provinciale. Ma è facile vedere come le disposizioni in esso contenute, pur segnando un passo non trascurabile nel cammino progressivo della legislazione elettorale, non rispondevano interamente

alla loro finalità, che è quella di tutelare nelle sue varie operazioni la formazione delle liste.

Per raggiungere questo scopo nella maniera più possibilmente perfetta, Francesco Crispi nella tornata del 2 aprile 1894 presentò un apposito disegno di legge, sul quale riferirono il Torraca alla camera, ed il Calenda al senato. Approvato dai due rami del parlamento divenne la legge 11 luglio 1894, n. 286, il cui art. 3 era appunto diretto a punire i reati che si possono commettere durante la formazione delle liste. Esso è del tenore seguente:

« Art. 3°. All'art. 89 della legge elettorale politica ed all'art. 92 della legge comunale e provinciale sono sostituiti i seguenti:

« Art. (a) Chiunque, essendovi legalmente obbligato, non compia, ne' tempi e nei modi prescritti, le operazioni per la revisione delle liste degli elettori, la compilazione e l'affissione degli elenchi, e non fa eseguire le notificazioni relative, è punito con ammenda da L. 50 a 500.

« Se il fatto è commesso dolosamente la pena è della detenzione sino ad un anno o della multa da L. 1000 sino a 3000.

« Art. (b) Chiunque esegue iscrizione o la cancellazione di un elettore nelle liste o negli elenchi, senza i documenti prescritti dalla legge, è punito con multa da L. 50 a 300.

« Se l'iscrizione o la cancellazione è dolosa, colui che ne è responsabile è punito con la detenzione sino a tre mesi e con la multa sino a L. 1000, e sempre con la interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile da due a cinque anni.

« Art. (c) Chiunque forma una lista o un elenco o una nota di elettori, o in parte falsa, ovvero altera una lista, un elenco o una nota vera, o nasconde o sottrae o altera registri e certificati scolastici è punito con la detenzione sino a tre anni, con multa sino a L. 3000, e con l'interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile da tre a nove anni.

« Alla stessa pena soggiace chiunque sopprime o distrugge, in tutto o in parte, un elenco, una lista o una nota di elettori, o i documenti relativi.

« Art. (d) Chiunque con qualsiasi mezzo atto ad ingannare o a sorprendere l'altrui buona fede, ottiene indebitamente per sè o per altri la iscrizione negli elenchi, nelle liste o nelle note degli elettori, o la cancellazione di uno o più elettori, è punito con la detenzione sino ad un anno, con la multa sino a L. 2000 e con la interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile da tre a sei anni.

« Tali pene sono aumentate di un sesto se il colpevole sia un componente la Commissione comunale o provinciale, salvo sempre le maggiori pene comminate dal codice penale per i reati di falso.

« Art. (e) Chiunque, essendo legalmente obbligato ad eseguire la iscrizione o la cancellazione del nome di un elettore, nelle liste o negli elenchi, omette di farlo, è punito con un'ammenda da Lire 50 a Lire 300.

« Se l'omissione è dolosa, colui che n'è responsabile è punito con la detenzione sino a tre anni, con la multa sino a lire mille, e sempre con l'interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile da tre a sei anni.

« Art. (f) Chiunque, contrariamente alle disposizioni della presente legge, rifiuta di pubblicare ovvero di lasciar prendere notizia o copia degli elenchi, delle liste, delle note degli elettori e dei relativi documenti, è punito con la detenzione sino a tre anni o con la multa da lire cinquanta a mille e sempre con l'interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile da tre a sei anni ».

Presentemente tutte le disposizioni contenute nella citata legge 11 luglio 1894, n. 286, sono comprese nel vigente testo unico della legge elettorale politica 28 marzo 1895; e le lettere *a-c*, contenute nel su riportato art. 8 corrispondono esattamente agli articoli 99, 100, 101, 102, 103, e 104 del detto testo unico, ed agli articoli 96, 97, 98, 99, 100 e 101 della vigente legge comunale e provinciale 4 maggio 1898.

La legge 11 luglio 1894, n. 286, venne innanzi tutto a stabilire l'armonia fra le disposizioni penali della legge elettorale e quelle della legge comunale e provinciale. Prima di essa lo stesso reato, commesso dalla stessa persona, era punito in diversa misura dalle due leggi. Ora la legge 11 luglio 1894 venne ad uniformare la procedura e le competenze per le liste elettorali amministrative e politiche e nello stesso tempo venne a parificare le pene.

Inoltre, notava il Torraca nella sua relazione alla Camera, per renderle più efficaci abbiamo creduto necessario distinguere, anche in questa materia, il fatto colposo dal fatto doloso.

« A parer nostro, egli soggiungeva, è bene ed è giusto colpire, ad esempio, non soltanto le iscrizioni o cancellazioni *scientemente* indebite, ma anche le iscrizioni o cancellazioni indebite, sol perchè tali anche se non dolose.

« Una delle cause per le quali i delitti elettorali rimangono generalmente impuniti è questa che da un lato non è agevole scovire e trovare il dolo, e dall'altro la pena, riconosciuto il dolo, sarebbe come di ragione, assai grave.

« Quindi le iscrizioni e le cancellazioni indebite son passate numerosissime e quasi tutte impunte.

« Ben maggiore efficacia preventiva e repressiva avranno le nostre disposizioni, che al lontano timore di una pena grave per iscrizioni

o cancellazioni od omissioni dolose, aggiungono il timore immediato di una multa per iscrizioni o cancellazioni colpose » (1).

Le altre modificazioni contenute negli articoli che abbiamo riportati furono riprodotte da un precedente disegno di legge compilato dalla commissione parlamentare nominata nel 1892. Il suo relatore Francesco Genala così giustificava quelle proposte:

« La nostra commissione ha ritenuto in primo luogo che, per indicare i mezzi con cui può ottenersi una indebita cancellazione o iscrizione, si dovesse usare una formola sintetica e perciò più comprensiva: ed a tal uopo usò la locuzione la quale si avvicina a quella adoperata dal codice penale per indicare i raggiri con cui può commettersi il reato di truffa.

« Avvisò in secondo luogo che si dovessero prevedere nella stessa legge elettorale le falsità commesse nelle liste elettorali, e perchè la legge stessa riuscisse più completa e perchè potevasi in tal guisa comminare a tali fatti una pena più adeguata e più conforme all'economia generale della legge stessa e specialmente la pena dell'interdizione dal diritto elettorale, che vuolsi considerare come la meglio appropriata per tal genere di reati.

« Si è poi preveduto con speciale disposizione il reato non infrequente, che consiste nell'omettere dolosamente di eseguire le iscrizioni e le cancellazioni dalle liste di nomi di elettori, quando ciò sia ordinato da sentenza o da deliberazione di autorità designate dalla legge elettorale, oppure derivi come effetto di sentenza civile o penale o debba farsi in base ad altri documenti irrefragabili ne' casi stabiliti dalla legge stessa.

« La convenienza di prevedere espressamente questo reato appare manifesta qualora si consideri che con esso sono rese vane le misure stabilite dalla legge per ottenere che le liste sieno tenute al corrente di tutte le variazioni che avvengono nel corpo elettorale, ed è resa frustranea affatto quella disposizione del progetto che ordina a quest'uopo la comunicazione delle sentenze, le quali possono influire sulla capacità elettorale.

« La maggiore estensione poi che si è data all'interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile rendeva ancora più necessaria una disposizione di questo genere, affinchè non restasse senza sanzione la pena dalla quale si spera di ottenere il maggiore effetto ».

2. La legislazione straniera non è stata meno premurosa della nostra nel tutelare con opportune sanzioni penali il periodo in cui ha luogo la formazione delle liste. Ne diano qualche saggio.

Nella legislazione elettorale del Belgio è preveduto il caso di chi

(1) Camera dei deputati, 18^a legislatura; documenti, n. 352 A.

per ottenere l'iscrizione nelle liste si attribuisca fraudolentemente una quota d'imposta mentre non possiede il reddito corrispondente, ed abbia fatta scientemente una falsa dichiarazione o prodotti atti che conosceva falsificati.

La legge ungherese del 1874 punisce non solo la produzione di documenti falsi o falsificati, ma anche di documenti essenzialmente inesatti, e chi falsifica, sottrae o distrugge non solo le liste elettorali ma anche documenti ufficialmente comunicati per ottenere l'iscrizione o la cancellazione; infine con una formola generica e di un significato disputabile, sottopone a pena chiunque falsifichi le liste elettorali.

La legge francese del 30 novembre 1875 sulle elezioni politiche estende alle medesime le disposizioni della legge sull'elettorato municipale del 7 luglio 1874, nella quale vengono puniti coloro che mediante fraudolenti dichiarazioni o falsi certificati ottengano l'indebita iscrizione o cancellazione (art. 22).

La legge greca del 1877 comprende anche coloro che, essendo tenuti a dare informazioni, abbiano fatto false deposizioni (art. 73), ed estende la punizione all'ufficiale pubblico che non solo scientemente, ma anche per semplice negligenza inseriva nelle liste chi non abbia l'età o le qualità prescritte, od ometta d'inscrivervi chi le abbia (art. 75).

La legge spagnuola del 1878, oltre la incriminazione generica di intenzionali alterazioni od omissioni in qualunque libro, registro, atto, certificato, testimonianza o documento che servano all'esercizio dei diritti elettorali, anche al solo scopo di rendere difficile l'esercizio medesimo, e che si qualifica delitto di falso in materia elettorale (art. 123), contiene più minute previsioni di fatti punibili, come il mancare scientemente alla verità in una petizione o dichiarazione, l'omettere di annotare ne' registri del censimento elettorale sopravvenute mutazioni (art. 124), ed altre parecchie (1).

3. Queste sanzioni penali rappresentano l'indice di un lodevole zelo spiegato dai vari legislatori, ma non potranno mai rappresentare nel loro complesso l'antidoto veramente efficace ad impedire una imperfetta formazione delle liste elettorali. Per raggiungere questo fine occorrono due altri elementi, a' quali, per la brevità dello spazio, non possiamo che accennare di volo.

Il primo di essi consiste in una più razionale formazione delle liste. Le quali presentemente sono compilate in una maniera abbastanza imperfetta. Difatti la legge si affida da una parte al buon volere dei cittadini, che dovrebbero chiedere spontaneamente l'iscri-

(1) Dalla relazione dello Zanardelli, già citata.

zione, dall'altra alla diligenza delle commissioni, che dovrebbero avere l'oculatezza di iscrivere di ufficio tutti i cittadini capaci. Ora questo sistema non può non presentare delle inevitabili lacune. Di cittadini che hanno in uggia la funzione del voto e la conseguente partecipazione alla vita politica ed amministrativa ce n'è più che non si creda. Nè si potrebbe imporre ad essi l'iscrizione obbligatoria nelle liste, perchè, come ho dimostrato in altro scritto, a proposito del voto obbligatorio, non si può pretendere dai cittadini una partecipazione alla vita pubblica a corso forzoso (1).

D'altra parte la legge non ha, nè poteva imporre alle Commissioni de' metodi di rigorosa ricerca di tutti i cittadini politicamente capaci, in modo da supplire alle lacune determinate dalla negligenza de' cittadini stessi. Un sistema siffatto non potrebbe essere seriamente applicato senza pretendere dalle commissioni un lavoro faticoso e difficile, il quale per giunta non potrebbe riuscire mai perfetto.

È vero che a questa duplice deficienza si affaticano a supplire i partiti popolari, i cui galoppini, come bracchi bene ammaestrati, vanno affannosamente alla caccia della preziosa selvaggina elettorale.

Ma anche questo è un sistema imperfetto, applicato sempre con criterii unilaterali, fatti di selezione e di esclusione.

Senonchè, come ho già accennato, questo gravissimo tema non può essere svolto come si deve ne' limiti del presente lavoro e perciò mi riservo di trattarlo di proposito in altro scritto.

Il secondo elemento, del quale ho fatto parola più inuanzi, non è di indole giuridica e non può quindi formare oggetto di legge. Esso mette capo all'educazione politica, che non impone, ma consiglia a tutti i cittadini la libera ma doverosa partecipazione alla vita pubblica. Quando questa condizione sarà raggiunta, il voto sarà la vera espressione delle tendenze del corpo elettorale, cioè della somma, non artificiale ma reale, di tutti i cittadini capaci, e la legge non dovrà più affaticarsi ad escogitare metodi e mezzi per ottenere una meno imperfetta formazione delle liste, e non dovrà più fulminare le sue pene a coloro che hanno il mandato di compilarle.

(1) TAMBARO, *Il voto palese e il voto obbligatorio*, Napoli, Tip. Priore, 1900.

V.

OPERAZIONI ELETTORALI

1. Corruzione elettorale. — 2. Coercizione elettorale. — 3. Coercizione degli agenti del governo e de' ministri del culto. — 4. Impedimento e turbamento del diritto elettorale. — 5. Divieto d' introdursi nella sala della votazione o di cagionarvi disordini. — 6. Frodi elettorali. — 7. Delitti de' componenti l' ufficio elettorale.

1. Le varie disposizioni penali, che abbiamo esaminate finora, tendono a reprimere que' fatti delittuosi; il cui fine è principalmente diretto a predisporre in maniera imperfetta la funzione elettorale. Ma esse sarebbero insufficienti se la legge non le avesse fatte seguire da altre, ancora più rigorose, e destinate a tutelare l' esercizio di quella funzione nel suo momento consumativo. Abbiamo così una serie di delitti che possono essere commessi durante le operazioni elettorali, con mezzi di natura diversa, ma col solo fine di ostacolare il libero esplicarsi di quel diritto politico.

Il primo di essi, contemplato dalla nostra legge, è il delitto di corruzione o ambito, dal latino *ambire, circumire*. Questa parola, nota il Carrara, esprime il concetto generale di chi va attorno accattando voti e favori onde essere eletto ad un ufficio o politico o amministrativo o giudiziario (1). Questo delitto vanta una storia più volte millenaria per quanto ingloriosa. In tutte le epoche e in tutti i paesi ove il conferimento delle pubbliche cariche è fondato sul sistema elettorale, l' azione deleteria dell' ambito si svolge in tutta la sua intensità delittuosa. Il fatto illecito che si stabilisce fra il corrotto e il corrotto rappresenta un mercimonio così indegno, che basta da sè solo ad inquinare e disonorare tutta la funzione del voto. Il delitto di corruzione è il più pericoloso fra quelli che tendono a turbare il diritto elettorale, perchè agisce nell' ombra ed in essa s' insinua per asservire, corrompendola, la coscienza dell' elettore. Nelle altre forme di delitti, come vedremo, l' azione criminosa si svolge in una forma più o meno palese, per cui l' opera repressiva della legge riesce meno difficile e quindi più efficace. La corruzione invece, si modifica, si adatta, si perfeziona, assume parvenze e sfumature da eludere la più sagace preveggenza del legislatore, da celare sotto le vesti di una innocente beneficenza o di una rivalsa di spese il più volgare mercato di voti. È appunto per questa meravigliosa adattabilità alle più insospettabili trasformazioni, che il delitto di corruzione elettorale forma la tortura di tutti i legislatori, la lacuna permanente di tutte le leggi elettorali.

(1) CARRARA, *Programma*, Vol. V., pag. 34. Lucca 1881.

Basta soltanto esaminare le continue modificazioni che ha attraversato il criterio punitivo di questo delitto nella nostra legislazione, per dimostrare le verità di quanto veniamo affermando. La prima e la più grave difficoltà sta nella sua definizione, che sfugge ad una formola sintetica e comprensiva delle più variate ed artificiose gradazioni delittuose. Alla quale difficoltà bisogna aggiungere l'altra, che non preoccupa meno, e che consiste nelle particolari condizioni o di apparente legalità o di impenetrabile mistero, in cui si svolge il delitto e che ne rendono evanescente ed impalpabile la prova.

Come abbiamo veduto, nè la legge elettorale del Piemonte, 17 marzo 1848, nè la prima legge elettorale del regno d'Italia, in data 17 dicembre 1860, contemplavano il reato di corruzione. Il codice penale del 1859, negli art. 190-193, prevedeva l'attentato all'esercizio de' diritti politici. L'art. 192 rifletteva appunto la corruzione elettorale ed era così concepito: « Chiunque abbia al tempo delle elezioni comprato o venduto un voto, a qualsiasi prezzo, incorrerà nella pena dell'interdizione dai pubblici uffizii, ed in una multa maggiore o minore secondo la gravità e conseguenze del reato ». L'imperfezione di questo articolo è evidente. Basta considerare soltanto il criterio vago ed indeterminato con cui fu concepita l'essenza di questo delitto, cioè il mercimonio del voto, per comprendere la quasi totale inefficacia di questo articolo. Il legislatore, con una gran buona fede, si limitò a ravvisare quel mercimonio nella sua forma più appariscente e più volgare, cioè nella compravendita col prezzo relativo. Ma questa, che potremo chiamare la più sfacciata manifestazione del delitto di corruzione elettorale, non è certo la più comune. Intorno ad essa si dispiega una serie di sfumature infinite, attraverso le quali la luce corrottrice serpeggia con un'agilità ed un'efficacia, che la rendono tanto più pericolosa, per quanto più latente è la sua azione.

Per queste considerazioni, la commissione nominata dal Mancini per la compilazione di un progetto di codice penale, contemplava in tal modo la corruzione elettorale:

« Art. 168, § 1. Chiunque dà o promette danaro od altra utilità o favore qualunque ad un elettore, o con scienza di lui ai suoi familiari, o ad un terzo, per ottenere a proprio, od altrui vantaggio il voto elettorale, o l'astensione dal votare, è punito con la detenzione da 4 mesi ad un anno e con multa sino a mille lire.

« § 2. Con la stessa pena è punito l'elettore che per dare o negare il voto elettorale, o per astenersi dal votare, ha ricevuto danaro od altra utilità o favore qualunque, o ne ha accettata la promessa ».

Se non che, mentre la commissione per il nuovo codice penale in-

dugiava, iniziò alacramente i suoi lavori quella per la riforma elettorale. Quest'ultima si avvalse del lavoro già compiuto da quella e, come abbiamo veduto, incluse nella nuova legge elettorale del 1882 tutte quelle disposizioni penali che erano precedentemente comprese nel codice penale. In tal modo, la disposizione relativa alla corruzione elettorale si trovò definitivamente contenuta nell'art. 90 della legge elettorale del 22 gennaio 1882, il quale corrisponde all'art. 105 della vigente legge elettorale politica 28 marzo 1895 ed all'art. 102 della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898. Esso è così concepito:

« Chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio, il voto elettorale o l'astensione, offre, promette o somministra danaro, valori, impieghi pubblici o privati, o qualunque altra utilità ad uno o più elettori, o per accordo con essi ad altre persone, è punito con la detenzione estensibile ad un anno e con multa da lire 51 a l. 1000.

« L'elettore che per dare o negare il voto elettorale, o per astenersi dal votare, ha accettato le offerte o promesse, o ha ricevuto danaro a altra utilità, è punito colla pena medesima.

« Sono considerati mezzi di corruzione anche le indennità pecuniarie date all'elettore per spese di viaggio o di soggiorno, o il pagamento di cibi e bevande ad elettori, o di remunerazione sotto pretesto di spese o servizi elettorali; la pena viene in tal caso ridotta alla metà ».

La difficoltà di concepire una esatta definizione giuridica di questo delitto consiste nel trovare il termine medio fra la sintesi e la casistica, fra la formula che in breve sappia dir tutto, e quella che enumerando tutte le manifestazioni della corruzione non ne escluda nessuna.

Il tipo della prima maniera lo abbiamo riscontrato nell'art. 192 del codice penale abolito: quello della seconda maniera ci è dato dall'articolo, ora riportato, della vigente legge elettorale politica. In questa l'elemento essenziale della corruzione è ravvisato in una guisa che, nella sua molteplicità, vorrebbe essere perfetta, e che invece potrebbe riuscire talvolta, o nociva, potendo colpire rapporti non delittuosi, o frustranea, non riuscendo a sorprendere i più ingegnosi, per quanto delittuosi ritrovati di questa particolare forma di delinquenza.

La legge non si è contentata di esaminare i mezzi più ordinarii co' quali può aver luogo la corruzione, cioè l'offerta, la promessa, o la somministrazione di danaro, valori, impieghi pubblici o privati; ma ha voluto circondare con un ampio muro di cinta il campo riservato alla corruzione aggiungendo l'espressione: *qualunque altra utilità*. E come se ciò non bastasse ha voluto aggiungere nel secondo

capoverso una seconda e più formidabile casistica, destinata a sorprendere l'astuto galoppino e l'incauto elettore anche in quelle manifestazioni che sembrerebbero più innocenti e meno lesive della sincerità elettorale.

Perchè, come si apprende dall'articolo ora riportato, l'elettore può trovare macchiata la sua dignità e la sua fedina penale anche se, non avendo mezzi propri, si è recato a votare viaggiando e soggiornando e spese altrui, e se, trovandosi in un'osteria o in un caffè, si è visto pagare da altri il desinare o la bibita. È vero che tutte queste ipotesi hanno potuto trovare facile ospitalità in una legge, ma non sono ancora riuscite a trovarla nella giureprudenza. La quale non sa determinarsi a trovare l'elemento delittuoso in alcuni fatti, che per loro natura, sfuggono ad una rigorosa definizione, e che quindi non coincidono con la relativa ipotesi legislativa.

Sarebbe una indagine utilissima per dimostrare l'inefficacia di questo articolo, quella di esaminare i casi stranissimi ed inverosimili, che vengono continuamente sottoposti al giudizio del magistrato in tema di corruzione elettorale. L'attività inventiva degli accusatori fa riscontro soltanto con la troppo premurosa casistica del legislatore. Pur troppo la penalità di questo reato presenta una difficoltà che è inerente alla stessa sua natura. Nel reato di corruzione contemplato dal codice penale riesce talvolta più agevole sorprendere la nota delittuosa, perchè il fatto che costituisce l'oggetto della corruzione consiste in un atto riflettente l'esercizio di un pubblico ufficio di natura ordinaria. In questo caso, il mercimonio del pubblico ufficiale e l'opera delittuosa del suo corruttore presentano caratteri abbastanza evidenti per essere investiti dall'azione della legge punitiva. Ma la funzione elettorale, che è di natura politica, e che, per quanto alcuni si affaticano a volerla pur dichiarare obbligatoria, rappresenta nient'altro che una libera funzione, affidata alla educazione politica dell'elettore, non potrà mai essere ravvisata alla stregua della corruzione comune. I suoi caratteri, il suo contenuto, la sua finalità, soprattutto, rendono impossibile l'analogia fra le due forme di reato.

È quindi ammirevole la cura premurosa con la quale scrittori e statisti si affaticano a distendere e rafforzare la rete punitiva della corruzione elettorale; ma l'imperversare di questa non sarà certo domato da' fulmini della legge. Ben altri fattori, di natura etica, verranno a neutralizzare i germi di questo pericoloso, e pur troppo contagioso morbo politico, che disonora elettori ed eletti.

In questo reato principalmente e negli altri che esamineremo in questo capitolo, l'azione risanatrice dell'educazione politica dovrà spiegare un'efficacia che sarà assai più salutare di quella della legge.

2. La coercizione costituisce un altro mezzo delittuoso con cui può essere turbato il libero esercizio della funzione elettorale. Essa è contemplata nel seguente articolo 106 della legge elettorale politica e nell'art. 103 della legge comunale e provinciale, i quali sono così concepiti :

« Chiunque usi minaccia ad un elettore od alla sua famiglia di notevole danno o della privazione di una utilità per costringerlo a votare in favore di una determinata candidatura o ad astenersi dall'esercitare il diritto elettorale, o con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifizii, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a votare in favore di determinate candidature, o ad astenersi dallo esercitare il diritto elettorale, è punito con la multa da lire 51 a lire 1000, e ne' casi più gravi con la detenzione sino a mesi sei.

« Alle pressioni nel nome collettivo di classi di persone o di associazioni, è applicato il massimo della pena ».

Come si vede, anche in questo articolo si rivela viva la premura di sorprendere e prevedere tutte le possibili manifestazioni di questa specie di delitto. Ma è una premura che oscilla fra la casistica e la formola generica, che mentre vorrebbe includere tutte le ipotesi, si distende in locuzioni vaghe ed indeterminate. Questa critica vale meno per le minacce, che sono più evidenti e più facilmente incriminabili, ma riguarda più direttamente le false notizie, i raggiri, gli artifizii e gli altri mezzi illeciti di qualsiasi natura. È in questo secondo ordine di mezzi che riesce soprattutto imprecisa la parola della legge e, quel che più monta, difficile l'opera del magistrato.

La cosa diveniva meno ardua quando la competenza di questi delitti era devoluta al giudice popolare: il quale si cavava sistematicamente d'impaccio con un verdetto negativo. È divenuta invece scabrosa oltre ogni dire dal giorno in cui con un'apposita leggina, attualmente inclusa nella vigente legge elettorale, la cognizione dei delitti in esame fu devoluta al magistrato togato. In questo caso il giudice è obbligato a motivare la sua sentenza; il che non è agevole fatica, date le numerose indefinibili parvenze che possono assumere le false notizie, i raggiri o gli artifizii.

Meno male che in questa facile china di volere tutto prevedere e punire, la legge ha saputo imporre a sè stessa un freno che non è inutile rilevare:

« Perciò, si legge nella relazione, temendo di dar pretesto ad ingiuste persecuzioni, gelosi custodi delle benefiche libertà della parola e della stampa, abbiamo preferito di non annoverare tra i mezzi costitutivi delle illecite pressioni i *pubblici discorsi* e gli *scritti stampati*, benchè da non poche legislazioni vi siano compresi. Abbiamo

pensato che se in essi si contengano ingiurie o minacce o sediziose provocazioni od altre manifestazioni vietate come dannose dal codice penale o dalla legge sulla stampa, cadranno sotto le sanzioni ordinarie del diritto comune intorno ai reati della parola o della stampa; ma ove nulla contengano che contravvenga a tali divieti, *inevitabilmente si accorderebbe al giudice un arbitrio indeterminato e perciò pericoloso* » (1).

Una formola ancora più imprecisa contiene l'ultimo capoverso dell'articolo in esame, ove sono contemplate le pressioni in nome collettivo di classi di persone o di associazioni. E' una figura della illecita pressione che vorrebbe essere aggravata, ma che, o si risolve in una formola vuota o si confonde con la pressione semplice. Se difatti si volesse attribuire a colui che esercita la pressione la figura di un presunto mandatorio di una classe di persone o di una associazione, sarà assai difficile stabilire il rapporto delittuoso fra questa collettività e il mandatorio medesimo; se questi agisce in nome proprio, la pressione non presenta i caratteri di un fatto aggravato, perchè la presunta collettività in nome della quale si parla non è che un mezzo escogitato per sorprendere la buona fede dell'elettore.

3. Una forma veramente aggravata della coercizione si riscontra invece nell'art. 107 della legge elettorale politica, corrispondente all'art. 104 della legge comunale e provinciale. In essi la legge prevede una duplice ipotesi di abuso di autorità, la prima delle quali riflette « i pubblici ufficiali, impiegati, agenti o incaricati di una pubblica amministrazione, i quali abusando delle loro funzioni, direttamente o col mezzo di istruzioni date alle persone da loro dipendenti in via gerarchica, si adoperano a vincolare i suffragi degli elettori a favore o in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione ».

Senonchè questo delitto di illecita pressione, aggravata dalla qualità di pubblico ufficiale, è destinato a rimanere anch'esso una platonica affermazione della legge elettorale. Difatti la materia punibile, vale a dire il mezzo adoperato dal pubblico ufficiale per adoperarsi a vincolare i suffragi degli elettori, consisterebbe in una pressione morale fatta o direttamente o per mezzo di istruzioni date a' suoi dipendenti in via gerarchica. Ora basta soltanto considerare l'organizzazione tirannica della moderna burocrazia per comprendere come un abile galoppino elettorale, in veste di capo d'ufficio, possa comodamente commettere la sua illecita pressione senza punto inciampare nella rete punitiva.

Per quanto sia vergognoso l'affermarlo, pure non è meno vero che

(1) *Relazione Zanardelli*, pag. 216.

il personale delle pubbliche amministrazioni, e particolarmente quell'esercito di impiegati di ordine di cui brulicano gli uffici, e sui quali si fa maggiore affidamento per la zavorra elettorale, non è costituito da uomini liberi, ma da pecore tremanti ai cenni del loro superiore gerarchico. Su questa materia facilmente lavorabile può spiegare un'azione apparentemente lecita ogni astuto capo di ufficio. Il quale perciò non ha bisogno di adoperare espressioni che rivelino senz'altro l'intenzione di abusare della sua condizione superiore. Egli darà al suo discorso o alle sue istruzioni la forma di una paterna raccomandazione, attraverso la quale non traspare l'interesse del governo, ma quello della cosa pubblica.

La verità di quanto veniamo affermando trova il suo innegabile suggello nella prova de' fatti, cioè ne' numerosi precedenti parlamentari. Sarebbe veramente utile per i fini del nostro studio fare una accurata rassegna delle non poche, ma sempre concordi decisioni della giunta delle elezioni. La quale, per citarne qualcuna, ha ritenuto che « l'aver il prefetto raccomandato a' sindaci un candidato non costituisce pressione, nè uso d'influenza illecita » (1).

E così pure: « Non costituisce atto di pressione governativa, ma è solo atto di onesta ingerenza in chi siede al governo della cosa pubblica una *semplice* raccomandazione in favore di uno de' candidati che si portano in un dato collegio » (2).

Ma noi possiamo spingere ancora più oltre il nostro concetto ed affermare che, dato pure il caso di una illecita pressione, fatta sotto la forma di una troppo autoritaria raccomandazione, sarebbe sempre difficile la prova del delitto, perchè nessun impiegato, con lo spettro per lo meno di un trasloco, saprebbe più ricordare la parole incriminabili. Da questo punto di vista gode maggiore libertà di azione ed è più indipendente dalla piovra burocratica, la massa proletaria, protetta dalla borsa del lavoro!

Più efficaci sono invece le sanzioni contenute nella seconda parte dell'articolo in esame e che si applicano « a' ministri di un culto, che si adoperano a vincolare i voti degli elettori a favore, od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astenersi, con allocuzioni o discorsi in luoghi destinati al culto, o riunioni di carattere religioso, o con promesse o minacce spirituali, o colle istruzioni sopraindicate ».

Dobbiamo innanzi tutto rilevare che fra questa locuzione e quella adoperata nel corrispondente art. 104 della legge comunale e provinciale, esiste una differenza. Mentre nel testo della legge eletto-

(1) 22 dicembre 1870, Collegio di Manopello, elez. Lanciano.

(2) XII Legislat. Collegio di Cava, elez. Massa.

rale si legge: *o con promesse o minacce*, nell'altro è detto: *e con promesse o minacce*. Il divario in apparenza ingiustificante implica una diversità di concetto. Nel primo caso le promesse o le minacce spirituali costituirebbero de' mezzi delittuosi adoperati indipendentemente da quelli enumerati prima. Nel secondo caso le allocuzioni e i discorsi non avranno un contenuto delittuoso se non quando saranno accompagnati da promesse o minacce spirituali.

Senza dubbio questo divario non esiste a ragion veduta, ma dipende da inavvedutezza nel riprodurre in una di queste leggi le disposizioni contenute nell'altra. A noi sembra però che l'errore debba riscontrarsi nella legge comunale e provinciale, innanzi tutto perchè il testo unico di questa è posteriore alla legge elettorale del 1882. A questa ragione cronologica se ne deve aggiungere una di ordine logico. I compilatori della legge elettorale considerarono che l'illicita pressione può aver luogo o in forma collettiva o in forma individuale. Nel primo caso viene esercitata con allocuzioni o discorsi, i quali possono essere tenuti nella chiesa o in riunioni di carattere religioso ed il cui contenuto consiste nel propugnare una candidatura o nel consigliare l'astensione. Nell'altro caso l'illicita pressione consiste nel promettere o nel minacciare, a determinate persone, dei vantaggi o delle spese spirituali, il che potrà anche riscontrarsi nelle allocuzioni e ne' discorsi, come elemento che ne aggrava il contenuto delittuoso; ma non ne deve far parte integrante, come potrebbe erroneamente far presumere la particella congiuntiva che si riscontra nella legge comunale e provinciale.

La commissione coordinatrice del testo unico di questa non ha tenuto presenti siffatte considerazioni, e nel copiare il corrispondente articolo della legge elettorale politica, ha inavvedutamente introdotta quella particella disgiuntiva, la quale non solo genera confusione nella retta interpretazione di quell'articolo, ma altera gli elementi costitutivi del reato in esso preveduto. Una opportuna coordinazione, che stabilisca una perfetta coincidenza di locuzione fra i due articoli, è certamente inevitabile.

Quanto a' criterii informativi di questi due articoli, essi sono pur troppo evidenti. Un ministro del culto può imperare sulla coscienza dei fedeli con efficacia assai superiore a quella di un capo di ufficio sui suoi dipendenti. La legge quindi non poteva lasciare impunita questa particolare figura di illecita pressione, in cui de' mezzi diretti ad un fine spirituale ed ultramondano sono adoperati per fini politici con evidente discredito del ministero religioso e con danno assai grave per la vita dello stato.

4. L'art. 108 della legge elettorale, corrispondente all'art. 105 della legge comunale e provinciale, punisce « chiunque con violenze

o vie di fatto, o con tumulti, attruppamenti, invasioni nei locali destinati ad operazioni elettorali, clamori sediziosi, con oltraggi a' membri dell' ufficio nell' atto dell' elezione, ovvero rovesciando, sottraendo l'urna elettorale, colla dispersione delle schede, o con altri mezzi ugualmente efficaci, impedisce il libero esercizio de' diritti elettorali, o turba la libertà del voto ».

Giuseppe Zanardelli, accennando a' criterii informativi di questo articolo, così scriveva nella sua relazione: « L'offesa più grave alla libertà elettorale consiste nell' uso dei mezzi materiali di violenze o vie di fatto, le quali costituiscono una coazione propria, ed hanno per carattere comune l' impedimento del libero esercizio de' diritti elettorali ed il turbamento della libertà del voto. Possono derivare da fatti individuali, ma possono operarsi ben anche col fatto collettivo di turbe popolari, cioè tumulti, attruppamenti, invasioni ne' locali destinati alle operazioni elettorali, con grida o clamori sediziosi, o con oltraggi a' membri del seggio nell' atto dell' elezione, ovvero col mezzo, alcune volte adoperato, di rovesciare l'urna elettorale, ancorchè fosse compiuta la votazione, disperdendo le schede e rendendone impossibile la verificazione; alle quali varie ipotesi delittuose si aggiunge quella comprensiva dell'uso di altri mezzi egualmente efficaci, essendo il reato riposto precipuamente nello scopo finale dell' impedimento all' esercizio de' diritti elettorali ed alla libertà del voto ». (Pag. 218 e 219).

È bene innanzi tutto notare come in quest'articolo la casistica non altera, ma aggiunge efficacia all'azione punitiva della legge. In esso le varie ipotesi prevedute non si prestano ad una duplice interpretazione; che, specialmente in questi delitti, si risolve sempre in favore dell'imputato. La legge in questo caso ha rilevato fatti sensibili, dai quali non è possibile escludere una intenzione evidentemente delittuosa e sui quali si può adagiare con maggiore sicurezza il convincimento della responsabilità penale.

Il Brunialti, esaminando gli elementi costitutivi di questo reato, afferma che il primo di essi consiste nell'*impedimento constatato dell'esercizio di un diritto pubblico*; e quindi esclude l'ipotesi del tentativo (1).

Di contrario avviso è il Mazzoccolo, al quale « sembra doversi ritenere che il semplice tentativo qual'è contemplato nel presente articolo, e perciò anche indipendentemente dall'art. 110 (della legge com. e prov.), sia punibile salvo la diversa commisurazione della pena. E difatti la legge fissa due estremi per questo reato: l'*efficacia de' mezzi*

(1) BRUNIALTI, *Legge elettorale politica commentata*, pag. 458. Torino, Un. Tip. Ed. 1882.

ed il *turbamento* (non anche l'*impedimento*) della libertà del voto. Quando i mezzi siano efficaci, nessuno può più sapere se nella moltitudine degli elettori, tra cui sono i timidi ed i titubanti, non sia stata ragione di repentino mutamento, o di astensione, la paura prodotta da tentativi di violenza » (1).

Innanzitutto non è esatto che fra gli estremi di questa legge si riscontri il *turbamento* e non l'*impedimento*. Nell'articolo in esame è adoperata la formola: *impedisce* il libero esercizio dei diritti elettorali, o *turba* la libertà del voto. Di modo che il delitto può essere consumato coll'impedire o col turbare. Ora le due espressioni rappresentano le due maniere con le quali si esplica il fatto delittuoso, l'una più efficace e più grave, l'impedimento, l'altra diretta ad ostacolare, più che ad arrestare l'esercizio di quel diritto, il turbamento; ma nell'un caso o nell'altro il reato è perfetto, benchè ravvisato sotto due diverse gradazioni.

5. Meno gravi sono le altre specie di reati elettorali, che ora brevemente esamineremo. L'art. 109, della legge elettorale, e l'art. 106 della legge comunale e provinciale puniscono chiunque senza diritto s'introduce durante le operazioni elettorali nel luogo dell'adunanza, raddoppiando la pena se si introduce armato nella sala elettorale, ancorchè sia elettore o membro dell'ufficio. I detti articoli puniscono similmente chi, nella sala dove si fa l'elezione, con segni palesi di approvazione o di disapprovazione, od altrimenti, cagiona disordine, se richiamato all'ordine dal presidente non obbedisce.

Trattasi, come si vede, di una semplice contravvenzione, per la quale non è necessaria l'indagine sull'intenzione dolosa dell'agente, ma che diviene punibile con la esecuzione materiale dell'atto preveduto dalla legge.

Rivestono invece la figura di delitto le due ipotesi contemplate negli articoli che seguono.

6. Per l'art. 110 della legge elettorale (art. 107 della legge com. e prov.) « chiunque, trovandosi privato o sospeso dall'esercizio del diritto di elettore, o assumendo il nome altrui, si presenta a dare il voto in una sezione elettorale, ovvero chi dà il voto in più sezioni elettorali, è punito con la detenzione estensibile ad un anno e con multa da lire 51 a lire 1000 (per la legge comunale e provinciale, con la detenzione estensibile a sei mesi e con multa estensibile a lire 500).

Lo stesso articolo punisce inoltre « chi, nel corso delle operazioni elettorali, o prima della chiusura definitiva del verbale, è sorpreso

(1) MAZZOCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale*, pag. 254. Milano, Hoepli, 1901.

in atto di sottrarre, aggiungere o sostituire schede, o di alterarne il contenuto, o di leggere fraudolentemente nomi diversi da quelli che vi sono scritti, od incaricato di scrivere il voto per un elettore che non può farlo da sè, vi scrive un nome diverso da quello indicatogli, o in qualsiasi altro modo falsifica i risultati della votazione, è punito con la detenzione da sei mesi a due anni, e con multa da lire 500 a 2000. (Per la legge com. e prov. colla detenzione da tre mesi ad un anno e con multa da lire cento a mille). Se il colpevole fa parte dell'ufficio elettorale, la pena è elevata al doppio ».

Con le disposizioni penali contenute in quest'articolo, la legge mira a punire non tanto l'attentato alla libertà del voto quanto le dolose alterazioni della sincerità elettorale.

Nella citata relazione, Giuseppe Zanardelli così scriveva a tal proposito: « Questa fraudolenta alterazione della verità de' suffragi fu già contemplata, benchè con formole incomplete, negli art. 111 e 112 del codice penale francese, i quali punivano chiunque fosse sorpreso in atto di falsificare le schede, di sottrarne od aggiungerne, e chi incaricato di scrivere per un' elettore analfabeta o infermo, scrivesse un nome diverso da quello indicatogli... Le stesse o poco dissimili ipotesi delittuose s'incontrano nella legislazione inglese (legge 6 e 7, Vitt. c. 18), nella belga (art. 184 a 186), nell' ungherese (art. 102), nella greca (art. 83), e nella spagnuola (art. 124); ma la severità della legge inglese giunge al punto di applicare la stessa pena anche a chi assuma il falso nome di un elettore, o soltanto si presenti a *richiedere* la scheda elettorale.

« Nel nostro progetto noi abbiamo enunciato le spese più ovvie e frequenti, come allorchè il non elettore, assumendo falsamente il nome di un elettore, si presenti a dare il suffragio, o un elettore voti più volte, o taluno, nel corso della operazione o prima della chiusura definitiva del verbale, sia sorpreso in atto di sottrarre, aggiungere o sostituire schede o di alterarne il contenuto, o di leggere fraudolentemente nomi diversi da quelli che vi sono scritti, il quale ultimo fatto, non specificato nell' art. 111 del codice penale francese, la dottrina e la giurisprudenza si affaticavano a far comprendere sotto l'incriminazione di *falsificazione* delle schede, secondo che si raccoglie dal Morin, dal Carnot, da Chauveau ed Hélie. Non fu dimenticato il fatto di chi, incaricato per scrivere il voto per un elettore che non può farlo da sè, vi scrive un nome diverso da quello indicatogli. Ma si è infine aggiunta un' ipotesi generale e comprensiva, contemplando, cioè, qualunque fatto che produca la conseguenza di *falsificare il risultato finale della votazione*.

« Giova specialmente avvertire, che per alcuni di questi fatti di frode, i quali sono il sottrarre, aggiungere o sostituire schede, od

alterarne il contenuto, e il leggere fraudolentemente nomi diversi da quelli scritti nella scheda, la legge richiede la sorpresa nella flagranza del reato. La necessità della flagranza non esisteva nel primo progetto del codice francese; ma nella discussione fattane nel Consiglio di Stato fu aggiunta sulla proposta del Cambacérés, il quale così ragionava: A qual prova riferirsi quando le operazioni sono terminate? Nel falso il delitto è stabilito coll'ispezione delle scritture. Qui non si potrebbe che esaminare testimoni; e sarebbe pericoloso permettere che un cittadino, il quale intervenne ad una votazione, potesse essere processato in questo modo, qualche volta anche dopo un tempo non brevè. » (Pag. 219, 220).

Fra le varie ipotesi prevedute in questo articolo, dobbiamo però rilevarne una sola, che ci sembra inammissibile. Come si fa a sorprendere chi, incaricato di scrivere il voto per un elettore che non può farlo da sè, vi scrive un nome diverso da quello inditatogli? Se il voto è segreto non si riesce a comprendere in qual modo si potrà scoprire il malgoverno che l'elettore mandatario fa della fiducia riposta in lui dall'elettore mandante. Questa ipotesi malamente incastrata nell'articolo in esame è dovuta ad una erronea imitazione dell'art. 111 del codice penale francese, che è così concepito: « Ogni cittadino il quale essendo incaricato, in uno scrutinio, dello spoglio delle schede contenenti i suffragi de' cittadini, sarà sorpreso mentre falsifica queste schede, o mentre ne sottrae dalla massa o ne aggiunge, o mentre scrive su queste schede un nome diverso da quello che gli è stato dichiarato da' votanti analfabeti, sarà punito con la pena della degradazione civica ».

La lettura di questo articolo lascia subito intravedere che la ipotesi preveduta dal codice penale francese è ben diversa da quella configurata nella legge elettorale italiana. In quello si prevede il fatto di un votante analfabeta che dichiara ad un cittadino, incaricato dello spoglio delle schede, di scrivere sulle medesime il nome di un candidato. Ora, in tali ipotesi, il votante analfabeta, dopo di essersi fatta scrivere la scheda, la tiene in suo potere, e, prima di andarla a deporre nell'urna, può far verificare se il cittadino, da lui incaricato, ha scritto il nome indicatogli. In questo caso è possibile scoprire il delitto, e quindi l'ipotesi configurata dal codice francese è perfettamente logica.

Ben diverso è invece il procedimento che ha luogo, a norma della nostra legge, durante questo periodo della funzione elettorale.

Innanzi tutto la legge elettorale italiana contempla in via eccezionalissima (e dalla quale oramai sono quasi del tutto scomparse le tracce) la categoria degli elettori analfabeti. Difatti, in forza delle disposizioni transitorie e propriamente dell'art. 116 della legge 28 marzo

1895, possono essere elettori « coloro che a tempo della promulgazione della legge 22 gennaio 1882, n. 593, trovavansi iscritti sulle liste elettorali in forza del disposto del numero 3^o (capoverso dell'articolo 1^o della legge elettorale del 18 dicembre 1860). » Questo articolo 1^o conteneva le condizioni per essere elettore, fra le quali era quella prescritta nel 2^o capoverso, cioè di saper leggere e scrivere. Nel seguente n. 3, al quale si riporta il citato art. 116 della vigente legge elettorale, si diceva: « Nelle province dove questa condizione non è stata finora richiesta nulla sarà innovato ai diritti degli analfabeti, che alla promulgazione di questa legge si troveranno iscritti nelle liste elettorali ».

Ecco in quali limitatissime proporzioni sono considerati dalla nostra legge gli elettori analfabeti, il cui numero, ad onor del vero, è, come abbiamo già detto, quasi interamente scomparso. Senonchè accanto a questa categoria transitoria di elettori, intellettualmente incapaci di scrivere personalmente il nome del proprio candidato, la legge ne contempla un'altra costituita da elettori che, pur sapendo leggere e scrivere, si trovano, nel momento della votazione, fisicamente incapaci di esercitare il loro diritto elettorale. All'uopo il 2^o capoverso dell'art. 64 della vigente legge elettorale dispone che « se l'elettore, per l'eccezione di cui all'art. 116 o per fisica indisposizione notoria, o regolarmente dimostrata all'ufficio, trovasi nella impossibilità di scrivere la scheda, è ammesso a farla scrivere da un altro elettore di sua confidenza. » Il quale elettore di fiducia, giusta lo stesso art. 65, recasi ad una delle tavole a ciò destinate e, come ogni altro elettore, scrive sulla scheda consegnatagli il nome della persona alla quale l'elettore fisicamente incapace gli ha incaricato di dare il voto. Infine, a norma dell'art. 54 della legge elettorale, « le tavole destinate alla scrittura delle schede *devono essere isolate e collocate in modo da assicurare il segreto del voto* ».

Ora, in tali condizioni, come è possibile sorprendere l'infedeltà dell'elettore? Se a queste poche considerazioni avessero posto mente i compilatori della legge elettorale del 1882, dalla quale fu riprodotto l'art. 110 della legge elettorale in vigore, quella ipotesi, che non potrà mai verificarsi, non sarebbe stata così leggermente copiata dal codice penale francese.

7. Infine l'art. 111 della legge elettorale, corrispondente all'art. 108 della legge comunale e provinciale, prevede alcuni delitti che possono essere commessi da' componenti l'ufficio elettorale, e che sono particolarmente diretti a falsificare i risultati della votazione. Esso è così concepito: « Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, ammette scientemente a votare chi non ne ha il diritto, o ricusa di

ammettere chi lo ha, è punito con la detenzione estensibile ad un anno, e con multa da lire 51 a 1000 ».

« Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, con atti od omissioni contrarie alla legge, dolosamente rende impossibile il compimento delle operazioni elettorali, o cagiona la nullità dell'elezione, o ne muta il risultato, o dolosamente si astiene dalla proclamazione dell'esito della votazione o dalla trasmissione de' verbali all'autorità competente, è punito con la detenzione estensibile a due anni e con multa da lire 51 a 2000.

« Il segretario dell'ufficio elettorale che rifiuta di inscrivere nel processo verbale proteste o reclami di elettori è punito con la detenzione estensibile a sei mesi e con multa da lire 51 a 1000. »

Sulle disposizioni contenute in questo articolo, le quali sono pur troppo frequentemente violate da' componenti i seggi elettorali, così si esprimeva Giuseppe Zanardelli nella sua relazione: « Possono alcuni, o tutti i membri di un ufficio elettorale, malcontenti del risultato della votazione, con doloso proposito commettere atti contrarii alla legge, od omettere l'osservanza de' precetti e delle forme da essa imposti, nello scopo di rendere impossibile il compimento finale delle operazioni elettorali, ovvero di rendere nulla l'elezione. Questi fatti costituiscono un grave abuso di ufficio, e della fiducia degli elettori, che a' membri da essi eletti a comporre il seggio, affidarono il mandato di custodire l'osservanza della legge sulle operazioni elettorali; e la conseguenza non è meno grave, perocchè si risolve nel rendere nulla e senza effetto la volontà degli elettori medesimi legalmente manifestata, cioè nel distruggere un'elezione avvenuta. È evidente che condizione essenziale di questo reato è la intenzione dolosa, cioè la violazione della legge, sapendo di violarla, per raggiungere lo scopo di rendere le operazioni elettorali nulle o incompiute; quindi non ogni nullità incorsa in una elezione, nè qualunque inosservanza della legge potrebbero divenire causa di responsabilità penale per l'ufficio elettorale senza disconoscere la mente del legislatore. Ogni diversa interpretazione allontanerebbe dalla responsabilità degli uffici elettorali i più onesti e seri cittadini non senza danno della cosa pubblica.

« Possono infine i membri dell'ufficio, del pari, dolosamente astenersi dal proclamare il risultato già assicurato dalla votazione, o, anche dopo averlo proclamato, ricusare di trasmetterne i verbali all'autorità competente. » (Pag. 220-221).

(1) Per un accurato commento de' reati esaminati in questo capitolo, specialmente ne' rapporti della legge com. e prov. si consulti: AVV. F. CELENTANO, *Manuale del presidente di seggio elettorale amministrativo*. Napoli, Piero, 1904.

AZIONE PENALE E SUOI EFFETTI

1. Esercizio dell'azione penale. Costituzione di parte civile. — 2. Prescrizione. — 3. Inchieste elettorali. — 4. Garanzia amministrativa. — 5. Disposizioni minori.

1. L'art. 112 della legge elettorale politica, corrispondente all'art. 109 della legge comunale e provinciale, contiene quattro disposizioni che avrebbero potuto più logicamente essere distribuite in altrettanti articoli. La prima di esse riguarda l'esercizio dell'azione penale. Qualunque elettore può promuoverla, costituendosi parte civile, per i reati contemplati dalle due leggi. Nel detto art. 112 poi si soggiunge che « le autorità giudiziarie procedono alla istruzione del processo e raccolgono le prove, ma in caso di elezione non può farsi luogo al giudizio sino a che la Camera elettiva non abbia emesso su di essa le sue deliberazioni ». Quest'ultima disposizione non si riscontra nel corrispondente articolo della legge comunale e provinciale.

« Ogni elettore, si legge nella relazione Zanardelli, ancorchè non personalmente danneggiato, può considerarsi come parte offesa, qual membro del corpo elettorale, da' reati contemplati in questa legge, e quindi non solo può, colla sua querela, promuovere presso il Pubblico Ministero l'esercizio dell'azione penale nascente dai medesimi, ma benanche costituirsi parte civile in giudizio. Si comprende facilmente l'utilità di questa disposizione per assicurare l'applicazione delle sanzioni penali, rendendo possibile contrapporre nella lotta giudiziale alla difesa degl'imputati lo zelo e la vigilanza de' difensori incaricati della rappresentanza della parte civile » (pag. 221).

Durante la discussione nella camera de' deputati fu notato che « trattandosi di reati di azione pubblica, non solo gli elettori, ma qualunque cittadino può denunciarli, a norma dell'art. 98 del codice di procedura penale, senza bisogno di farne oggetto di speciale disposizione, *mentre la concessione dell'azione civile è una pericolosa esagerazione* » La Commissione invece ritenne alla sua volta che tale concessione costituiva il complemento, la corrispondenza logica e necessaria di ciò che abbiamo già stabilito nei primi articoli quanto all'azione popolare relativamente a ciò che si attiene all'esercizio del diritto. Per tutto ciò che ha violato o falsato l'elemento elettorale sulle iscrizioni e rielezioni delle liste, abbiamo ammesso l'azione in favore di chiunque creda di avere un interesse; ogni elettore può credere di avere un interesse anche suo proprio, od in qualunque modo far suo quello del corpo a cui appartiene, e promuovere dei processi in nome di quegli interessi che sono stati violati, facendo valere le sue ragioni col mezzo di un avvocato costituendosi parte civile ».

A rinsaldare la tesi sostenuta dalla commissione sorse il Mancini « Un semplice querelante, egli disse, non potendo essere rappresentato in giudizio da un difensore, e soltanto la parte civile potendo usarne, vi sarà la possibilità di contrapporre nella lotta giudiziaria al difensore degl'imputati, la vigilanza e la parola di quegli avvocati che saranno incaricati della parte civile... È un principio pacifico che per aver diritto a promuovere un'azione d'indole civile, non è necessario che essa abbia a scopo la tutela di un interesse pecuniario, ma basti anche un interesse morale. Così talvolta spetta a' magistrati penali, allorchè vi è costituzione di parte civile, di estimare come un danno valutabile pecuniariamente quello che non rappresenta in realtà una pena pecuniaria, ma il risarcimento di un danno morale. Ne abbiamo gli esempi ne' reati d'ingiuria e diffamazione... » (1)

Anche durante la discussione avvenuta nella camera vitalizia la concessione dell'azione civile fu oggetto di aspre censure. Anzi il senatore Miraglia ritenne addirittura che potesse diventare una *speculazione*, e che non fosse lecito tradurre il danno patito dal corpo elettorale in una somma pagata ad uno o più elettori. A suo giudizio, il ministero pubblico può da solo istruire il processo penale e sostenere l'accusa; che anzi la sentenza del tribunale ha maggiore credito senza la costituzione della parte civile.

Senonchè anche nel senato sorse una voce autorevolissima, quella di Enrico Pessina, per difendere la tesi propugnata dalla commissione. « Già altre volte, disse l'illustre maestro, ne' processi elettorali, sono intervenuti elettori a costituirsi parte civile, invocando appunto quella disposizione del codice di procedura penale, ove è detto che chiunque è danneggiato dal reato si costituisce parte civile. E l'interpretazione della parola *danneggiato* diede luogo alla controversia. Dicevasi dall'un canto: qual danno si è avuto? E come misurarlo? Si rispose dall'altro non esser necessario specificare innanzi il giudice penale qual'è il danno che si è avuto; e si aggiunse che l'elettore appunto come parte integrante della società, benchè individuo di questa società, può costituirsi parte civile e rivendicare i danni provenienti anche indirettamente a lui. E spesso i tribunali hanno accettato questa seconda maniera di vedere.... Per evitare la quistione che si è fatta viene l'articolo in esame a dichiararlo, e non isconvolge punto il sistema; imperocchè non dimentichiamo che il giudizio elettorale ne' tempi nostri ha in sè l'indole propria dell'*actio popularis* de' Romani, e l'egregio senatore Miraglia dottissimo nelle cose del diritto antico e del diritto moderno, forse non ha pensato a questa origine, cui la legge proposta rannoda il diritto

(1) *Camera dei deputati, discussioni*, 24 giugno 1881, pag. 6550-3.

dell'elettore di costituirsi parte civile nel giudizio penale per reati elettorali. Si comprende bene che quando si andrà alla liquidazione dei danni ed interessi, potrà sorgere una quistione, se sia possibile una liquidazione di danno materiale per una riparazione pecuniaria. Ma che importa? In molti giudizi penali vi è l'impossibilità di rifare i danni, come è il caso di un reato grave commesso da un individuo assolutamente indigente: egli non ha come poter riparare a' danni prodotti dal reato. Ebbene, negherete alla famiglia dell'ucciso di costituirsi parte civile contro un uccisore indigente, solo perchè questo uccisore indigente, allorchè sarà dichiarato colpevole del reato e condannato per esso non solo alla pena, ma alla riparazione de' danni, non sarà in grado di eseguire questa riparazione de' danni in una forma pecuniaria?

« Quest'intervenuto come parte civile è un mezzo perchè l'elettore possa, come alleato del Pubblico Ministero e nel nome di un interesse pubblico (perchè è l'interesse dell'elettorato) porgersi persecutore del reato che si è commesso » (1).

Con tutto il rispetto dovuto a' due illustri giureconsulti, non possiamo aderire alla loro tesi. Innanzi tutto l'analogia fra l'azione popolare quale è stabilita dalla nostra legge e quella che si riscontra nella legislazione romana, non può dirsi assoluta. La nota comune consisterebbe nel diritto concesso nell'un caso e nell'altro al cittadino di istituire un'azione per un fatto riguardante interessi collettivi. Ma questa nota comune passa in seconda linea di fronte al carattere differenziale che distingue i due istituti e che ne rende abbastanza relativa l'analogia. Nella legislazione romana il cittadino dà moto all'azione popolare, la quale assume più propriamente i caratteri della denuncia. Egli rileva, nell'interesse della comunanza, un fatto che lede i diritti di questa, ma non può avvalersi di quest'azione concessagli per istituire direttamente contro l'inculpato un'azione giudiziaria, che gli riconosca perfino il diritto ad un risarcimento di danni. Il diritto che accorda la nostra legge all'elettore di costituirsi parte civile è incondizionato e quindi non ammette limitazione. Di modo che l'elettore che abbia ottenuto una sentenza di condanna, può, se questa non vi abbia già provveduto, istituire un giudizio per liquidazione di una indennità pecuniaria. Il Mancini trova ciò conforme a' principii del diritto e per giustificarlo ricorre all'esempio de' reati d'ingiuria e di diffamazione. Ma in questi, il danno, per quanto sia di indole prevalentemente morale, pure può essere liquidato in forma pecuniaria, perchè il suo valore riguarda il solo querelante offeso dall'ingiuria o dalla diffamazione. La difficoltà sorge invece quando

(1) *Senato del regno, discussioni, 19 dicembre 1881, pag. 2246-9.*

la valutazione dei danni deve riflettere tutta una comunanza di persone, sia pure nel caso che fra queste una sola si presenti per reclamare la sua parte. Se nonchè i danni morali cagionati da' delitti contro l'onore, offrono elementi sufficienti per la valutazione dell'indennità. La condizione sociale della persona offesa, la gravità dell'accusa, le parvenze di veridicità che la circondavano, l'ambiente più o meno esteso nel quale fu diffusa la notizia diffamatrice, sono tutti elementi che nel loro complesso possono rappresentare l'intensità relativa del danno cagionato e costituirne la misura approssimativa. Ma i danni cagionati da' reati elettorali sono di natura politica e purtroppo nessun criterio è possibile stabilire per ridurre que' danni nel loro ammontare pecuniario. Si ispirava forse a quest'ordine di considerazioni il Pessina, quando, pur sostenendo la costituzione di parte civile, riconosceva che questa, in fatto, non poteva risolversi nella possibilità di rifare i danni. Per giustificare questa impossibilità l'illustre giurista ricorreva all'ipotesi di un imputato che per la sua indigenza non fosse in grado di riparare i danni prodotti dal suo reato. Se nonchè questa ipotesi riguarda la persona dell'imputato, che possa trovarsi in condizioni da non potere rispondere anche pecunariamente del suo reato. Ma la indagine, nel caso in esame, non deve essere diretta ad assodare se l'imputato si troverà o pur no in condizioni da corrispondere una riparazione pecuniaria, la quale indagine è essenzialmente di fatto e si riscontra in tutti i casi, che sono i più, ne' quali l'imputato è indigente.

L'ipotesi deve essere invece ravvisata ne' rapporti dell'elettore che promuove l'azione penale per reati elettorali. È necessario quindi esaminare se sia rispondente a' principii del diritto che egli possa anche costituirsi parte civile e pretendere il risarcimento de' danni.

Occorre innanzi tutto notare che i reati elettorali sono di azione pubblica. Per nessuno di essi la legge stabilisce che l'azione penale non possa essere promossa che a querela di parte. Di modo che l'azione penale concessa all'elettore a norma dell'art. 112 in esame è soltanto sussidiaria e diretta a coadiuvare l'opera del pubblico ministero nella ricerca e nella persecuzione dei reati.

In questi limiti si comprende perfettamente l'azione popolare ammessa dalla nostra legge. L'elettore, nell'interesse del corpo elettorale, i cui diritti furono violati dal fatto delittuoso, dà moto all'azione penale e coadiuva la giustizia con tutti i mezzi di cui dispone. Ma da questo a potersi costituirsi parte civile ed a poter chiedere la sua quota di indennizzo per il danno cagionatogli dal reato, a noi pare che corra abbastanza. Non regge da una parte l'argomento col quale si vorrebbe sostenere che la costituzione di parte civile giova alla giustizia per l'intervento di un avvocato che si presenti come

alleato del pubblico ministero per un più accurato esame de' fatti, per una più ampia ed esauriente esposizione delle ragioni. Questo argomento non torna ad onore della pubblica accusa, la quale dovendo bastare a sè stessa non ha, o per lo meno non deve aver bisogno del presidio di alleati, ma deve sapere compiere sempre ed interamente il suo dovere. Oltre di che l'ufficio di colui che è chiamato a difendere la parte civile è diretto ad altro fine, alla tutela cioè degli interessi civili del suo difeso, e la indagine sugli elementi delittuosi deve essere limitata soltanto a raccogliere e rilevare la materia punibile, che deve fornire il sostrato per la futura liquidazione de' danni.

Nè ci sembra del tutto accettabile l'altro argomento col quale si vorrebbe dimostrare, in linea di fatto, l'impossibilità di rifare il danno per l'indigenza dell'imputato. E se questo sia in condizione da risarcirlo? In questo caso l'ipotesi cade e l'imputato sarà obbligato a rispondere pecuniariamente verso tutti coloro che avranno promossa l'azione penale. Per cui il diritto riconosciuto dall'art. 112 potrebbe risolversi, come notava il senatore Miraglia, in una speculazione.

Per risolvere invece con più adeguato criterio la questione in esame, bisogna ravvisarla sotto due aspetti diversi, che dovrebbero risolversi in due modi differenti co' quali l'elettore possa partecipare all'azione penale. Esiste una prima categoria di reati elettorali nei quali senza dubbio trovasi più direttamente offeso il corpo elettorale. Tali sono l'impedimento del libero esercizio dei diritti elettorali ed il turbamento della libertà del voto, preveduti nell'art. 108; l'introdursi senza diritto nell'adunanza durante le operazioni elettorali (art. 109); il votare in più sezioni, il sottrarre, aggiungere o sostituire schede nel corso delle operazioni elettorali e simili (art. 110). Per tutti questi reati è giusto che la legge accordi a qualunque elettore, nell'interesse di tutti gli altri, il diritto di promuovere l'azione penale; ma non è parimenti giusto che questo diritto debba trar seco l'altro di poter convertire in valuta contante la frazione di diritto personalmente violato. In questo caso deve bastare la denuncia dell'elettore ed il suo intervento per fornire tutte quelle prove e tutti quei chiarimenti che occorrono per il libero corso della giustizia.

Esiste invece un'altra categoria di reati ne' quali l'elettore può veramente affermare di essere stato personalmente leso nell'esercizio dei suoi diritti elettorali. La cancellazione colposa o dolosa del nome di un elettore nelle liste e negli elenchi; il rifiuto di lasciar prendere notizia o copia degli elenchi, delle liste, delle note degli elettori e de' relativi documenti; la minaccia ad un elettore od alla sua famiglia di notevole danno o della privazione di una utilità per

costringerlo a votare in favore di una determinata candidatura, e simili, sono tutti reati ne' quali è personalmente leso il diritto elettorale e per i quali è giusta la costituzione di parte civile ed il relativo risarcimento de' danni. In questo caso è meno difficile valutare pecuniariamente il danno cagionato, seguendo appunto il criterio misuratore de' danni morali, che abbiamo veduto riscontrarsi ne' reati contro l'onore.

2. Seguono le disposizioni relative alla prescrizione: « L'azione penale si prescrive fra mesi sei dalla data del verbale ultimo dell'elezione, o dall'ultimo atto del processo ». A questa disposizione, che è comune alla legge elettorale politica ed a quella comunale e provinciale, segue, nella sola legge elettorale, questo capoverso: « Dall'arrivo degli atti alla Camera, o durante la inchiesta che essa ordini, sino alla definitiva deliberazione della Camera stessa sulla elezione, la prescrizione rimane sospesa ».

Questa disposizione è in perfetta armonia con l'altra contenuta nel primo capoverso dell'articolo in esame, ove, come abbiamo veduto, è detto che le autorità giudiziarie procedono alle istruzioni del processo e raccolgono le prove, ma in caso di elezione *non può farsi luogo al giudizio* sino a che la Camera elettiva non abbia emesso su di essa le sue deliberazioni. Ora è naturale che durante la sospensione del giudizio debba rimanere anche sospesa la prescrizione.

Quanto alla breve durata stabilita per i reati elettorali, così la giustificava Giuseppe Zanardelli nella sua relazione: « È sembrato poco giovevole all'interesse sociale lasciar sussistere l'azione penale nascente da questi reati, per ben due anni, tempo dell'ordinaria prescrizione dell'azione penale ne' delitti, perchè verrebbe a prolungarsi artificialmente il mantenimento dell'agitazione e delle conseguenze della lotta elettorale colle passioni che vogliono esserne eccitate. Parve bastevole il periodo di sei mesi dal dì del reato, e quando siasi cominciato il procedimento penale, dall'ultimo atto del medesimo. Quando però gli atti del procedimento penale siano inviati alla Camera elettiva, finchè ivi stanno, e sino alla deliberazione dell'Assemblea, la prescrizione deve rimanere sospesa in applicazione della regola *contra non valentem agere non currit praescriptio*; e così durante un'inchiesta parlamentare, laddove questa venga ordinata » (pag. 222-3).

3. La terza disposizione contenuta nell'art. 112 in esame riguarda appunto le inchieste ed è così concepita:

« Ordinata un'inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, un'indennità.

« Ai testimoni delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile, salvo le maggiori pene secondo

il codice stesso, cadendo la falsità od il rifiuto sulla materia punibile ».

Questa disposizione è così modificata ne' due corrispondenti capoversi contenuti nell'art. 109 della legge comunale e provinciale:

« Ordinata un'inchiesta dal consiglio comunale o dalla giunta provinciale amministrativa, chi ne è incaricato ha diritto di far citare testimoni.

« Ai testimoni delle inchieste ordinate come sopra, sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità, e sul rifiuto di deporre in materia civile; salvo le maggiori pene secondo il codice stesso, cadendo la falsa testimonianza e l'occultazione della verità od il rifiuto su materia punibile ».

Nella citata relazione della Commissione parlamentare si legge che « a proposito delle inchieste parlamentari, si è creduto conveniente cogliere l'opportunità di aggiungere in questo disegno di legge la proposta di alcune disposizioni necessarie e vivamente desiderate per colmare una lacuna nella legislazione esistente. Si è espressamente attribuito alle Commissioni d'inchieste il diritto di far citare alla loro presenza i cittadini per essere esaminanti come testimoni, nello stesso modo che sono citati avanti le autorità giudiziarie, ed anche il diritto di far pagare ai testimoni esaminati le stesse indennità che ricevono presentandosi innanzi a quelle autorità. Si propone ad un tempo di estendere anche a' testimoni esaminati nelle inchieste parlamentari le medesime responsabilità e sanzioni stabilite nel Codice penale pei testimoni che depongono avanti i tribunali ordinari ». (pagina 223).

Innanzitutto dobbiamo ancora una volta deplorare che nella compilazione del testo unico della legge elettorale politica e della legge comunale e provinciale non si sia opportunamente coordinata questa disposizione con quelle del nuovo codice penale riguardanti la falsità in giudizio. Essa fu riprodotta dalla legge elettorale del 1882, che era in armonia col codice penale del 1859 allora vigente.

In questo codice, le ipotesi delittuose, accennate dalla disposizione in esame, erano prevedute dagli articoli 365, (falsa testimonianza), 368 (subornazione di testimoni), 369 (occultazione della verità) e 370, n. 4 (rifiuto di deporre in materia civile).

L'ipotesi della occultazione della verità è stata conservata soltanto nella legge comunale e provinciale; ma questa ipotesi non è stata espressamente contemplata nel nuovo codice penale, e resta invece compresa nell'altra più generale della falsità in giudizio, preveduta negli art. 214 seguenti a' quali perciò deve riportarsi la legge. Molto meno il nuovo codice penale contempla l'altra ipotesi delittuosa con-

sistente nel rifiuto di deporre in materia civile. Invece nell'art. 210 il detto codice, senza distinguere fra materia civile o penale, contempla un delitto più complesso consistente nel *rifiuto di uffici legalmente dovuti*, e, nella sua prima parte, così si esprime: « Chiunque, chiamato dall'Autorità giudiziaria quale testimone perito o interprete, ottiene, allegando un falso pretesto, di esimersi dal comparire, ovvero, essendosi presentato, rifiuta di fare la testimonianza o di prestare l'ufficio di perito o d'interprete, è punito con la detenzione sino a sei mesi o con la multa da lire cento a mille ».

Senonchè non è in queste imperfette disposizioni di coordinamento fra le ipotesi delittuose prevedute dalle leggi in esame e quelle ad esse corrispondenti prevedute nel codice penale, che si rivela la insufficienza dell'art. in parola relativamente a questo genere di inchieste. La quistione come è facile vedere, si rannoda ad un'altra più vasta ed assai più complessa, riguardante le inchieste parlamentari in genere. La necessità di una legge regolatrice della difficile e delicata materia si è spesso presentata all'attenzione del parlamento. Noi non possiamo nemmeno delibare il grave tema per non esorbitare dai brevi limiti impostici. Non possiamo però fare a meno di notare che fra le varie inchieste che possono essere ordinate dal parlamento, sono senza dubbio le inchieste elettorali quelle che dovrebbero essere più rigorosamente e più scrupolosamente disciplinate. Basta soltanto riflettere i gravissimi poteri che sono attribuiti a' comitati inquirenti sui cittadini chiamati a deporre, per dedurne la necessità di una legge. Al cittadino chiamato a deporre ne' giudizi ordinarii sono comminate gravi pene nel caso che con la sua opera delittuosa tenda fuorviare il cammino della giustizia. Ma d'altra parte egli è tutelato nell'esercizio del suo delicato ufficio da un insieme di disposizioni che lo difendono dall'arbitrio di giudici o prevenuti o inesperti e soprattutto egli è garentito dalla qualità di coloro dinanzi a' quali è chiamato a deporre, non escluso il rappresentante della legge. Ma dal giudizio di un comitato inquirente il cittadino non è sempre garentito, innanzi tutto perchè in favore de' suoi componenti non esiste la presunzione di una perfetta conoscenza della legge e poi perchè in materia così delicata, in fondo alla quale è il rispetto alla coscienza del cittadino ed alla sua libertà individuale, le analogie sono non solo inefficaci, ma pericolose nella loro applicazione. La quale ultima osservazione diventa ancora più degna di nota ove si rifletta alla qualità politica che rivestono i membri di que' comitati, ed a' criterii egualmente politici, co' quali ordinariamente procedono nelle loro indagini, che invece dovrebbero essere, ma non riescono mai, essenzialmente giudiziarie.

4. L'ultima disposizione contenuta nell'art. 112 in esame è del

tenore seguente: « Ai pubblici ufficiali imputati di taluno de' reati contemplati nella presente legge non sono applicabili le disposizioni degli articoli 8 e 139 Regio Decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, testo unico legge comunale e provinciale ». In questo articolo la legge si riporta al testo unico della legge comunale e provinciale vigente all'epoca in cui fu pubblicata la legge elettorale politica. Invece, come è noto, il testo unico attualmente in vigore porta la data del 4 maggio 1898, mentre l'art. 8 del precedente testo unico corrisponde all'art. 8 del testo attuale, l'art. 139 corrisponde all'art. 157.

Ora l'art. 8 riflette la garanzia amministrativa ed è così concepito: « Il prefetto, i sottoprefetti, i commissarii distrettuali e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo il parere del Consiglio di Stato, salvo l'eccezione di cui all'art. 109 ». Il quale art. 109 corrisponde appunto all'art. 112 della legge elettorale politica, che ora stiamo esaminando.

L'art. 139, corrispondente come abbiamo già detto, all'art. 157, stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 8 sono applicabili ai sindaci.

Per giustificare questa sospensione della garanzia amministrativa per l'azione penale riflettente i reati elettorali, la citata relazione osserva innanzi tutto che « questa disposizione introdotta nella legislazione francese nell'epoca rivoluzionaria, erasi poscia trasformata in uno scudo d'impunità per gli abusi de' pubblici funzionarii e specialmente degli agenti politici del governo nelle elezioni per le assemblee legislative.

« Trasportata in Italia colla legislazione francese, fu più volte segno a vivo biasimo nel nome della giustizia e della vera libertà, e l'opinione pubblica si pronunziò costantemente per l'abolizione di questo vieto privilegio.

« Soppresso ormai in Francia fin dal 1870, sussiste ancora in Italia, reliquia di un sistema amministrativo che essa ha il merito di avere riformato in senso liberale fin dal 1865 colla legge di abolizione del contenzioso amministrativo. Più volte anche fra noi ne fu proposta l'abolizione prima del 1875, con disegni di legge d'iniziativa parlamentare, dai deputati Corte, Mancini, ed altri; poi a nome del governo dallo stesso Mancini, guardasigilli, nel 1876 in un disegno di legge *sulla responsabilità dei pubblici funzionarii*, e dal ministro dell'interno Nicotera nel progetto di riforma della legge comunale e provinciale presentato il 7 dicembre dello stesso anno; disegni i quali non pervennero all'approvazione del parlamento per la chiusura della sessione. Sarà quindi uno de' pregi dell'attuale disegno di legge che

in esso cominci almeno in parte a sparire codesto odioso privilegio incompatibile colla libertà, e sarà conseguenza di siffatta abolizione che ne derivino più salde guarentigie alla preservazione della libertà elettorale dagli abusi dell'ingerenza governativa » (pag. 221-2).

Anche il Pessina difese in senato l'abolizione di questa ingiusta garanzia in materia elettorale e facendo voti che sia soppressa interamente, notava che intanto era già un passo il togliercela appunto qui, dove impaccerebbe di più l'azione della giustizia (1).

5. Infine l'art. 113 della legge elettorale, corrispondente all'art. 110 della legge comunale e provinciale è così concepito:

« Nei reati elettorali, ove la presente legge non abbia specificatamente contemplato il caso in cui vengano commessi da pubblici ufficiali, ai colpevoli aventi tale qualità non può mai applicarsi il minimo della pena.

« Le condanne per reati elettorali, ove per espressa disposizione della legge, o per la gravità del caso, venga dal giudice irrogata la pena della detenzione, producono sempre, oltre la pena stabilita ne' precedenti articoli, la sospensione del diritto elettorale e di tutti i pubblici uffici per un tempo non minore di un anno nè maggiore di cinque (per la legge comunale e provinciale: *non maggiore di tre.*)

« Ove la detta condanna colpisca il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eligibilità sarà pronunziata per un tempo non minore di cinque, nè maggiore di dieci anni. (Per la legge comunale e provinciale: *non minore di due nè maggiore di cinque anni.*)

Il motivo per cui la legge ha stabilito il divieto di applicare il minimo della pena ai reati commessi dai pubblici ufficiali è evidente. In questo caso il pubblico ufficiale non solo profitta dolosamente de' mezzi che per il suo ufficio sono messi a sua disposizione, ma tradisce quella fiducia che in lui ha riposto la legge e senza di cui non è possibile il retto ed onesto funzionamento degli organi politici ed amministrativi.

La sospensione del diritto elettorale, irrogata in proporzioni più miti per i semplici elettori, più gravi per i candidati, costituisce il necessario complemento delle precedenti disposizioni penali. E' una di quelle pene accessorie che sorgono spontanee dalla natura stessa del reato elettorale. E' giusto infatti che chi ha spiegato la sua opera delittuosa per ostacolare il libero esercizio del diritto elettorale sia per un certo tempo privato del diritto medesimo.

I riferimenti al codice penale, di cui è parola ne' due ultimi capoversi, sono di per sè evidenti.

Quanto ai reati più gravi ai quali fa cenno l'ultimo capoverso, essi

(1) *Senato del Regno, Discussioni, 19 dicembre 1881, pag. 2226-50.*

sono principalmente il falso in atto pubblico, la soppressione o sottrazione di documenti, la contraffazione del bollo, la rottura de' suggelli e gli oltraggi a' pubblici ufficiali.

VII.

COMPETENZA

1. Legislazione precedente. — 2. Legislazione attuale. Pretesa distinzione fra reati elettorali comuni e reati elettorali politici.

1. Abbiamo già notato che prima della legge elettorale del 1882, l'attentato all'esercizio de' diritti politici e specialmente a quello dei diritti elettorali, era preveduto dagli articoli 190-193 dell'antico codice penale. Poi, per l'art. 2, n. 3 del codice di procedura penale, la cognizione di tali delitti apparteneva alla corte di assise.

Posteriormente, le disposizioni penali riflettenti i reati elettorali furono comprese nella legge elettorale politica del 22 gennaio 1882 ed in quella comunale e provinciale del 10 febbraio 1889. Ora il r. decreto 1° dicembre 1889 conteneva le disposizioni per l'attuazione del nuovo codice penale, riformando il detto art. 9 del codice di procedura penale, deferì ugualmente alla corte d'assise la cognizione de' delitti preveduti negli articoli 89-96 del testo unico della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889.

Anche in questo caso dobbiamo rilevare come le disposizioni di coordinamento, contenute nel detto decreto 1° dicembre 1889, furono compilate senza tener conto delle differenze fra le disposizioni penali per i reati elettorali preveduti dall'antico codice penale e quelle contenute posteriormente nella legge elettorale politica ed in quella comunale e provinciale.

Infatti il decreto 1° dicembre 1889 farebbe presumere che a' citati articoli del codice penale, in ordine a' reati elettorali, fossero senz'altro sostituiti quelli a loro corrispondenti delle due suddette leggi. Invece a que' reati preveduti dal passato codice penale furono aggiunti altri, da noi già esaminati, la cui natura, essenzialmente contravvenzionale, non richiedeva punto la competenza del giudice popolare. Per esempio, il reato preveduto nell'art. 109 della legge elettorale politica, e consistente nell'introdursi senza diritto durante le operazioni elettorali nel luogo dell'adunanza, reato che è punibile con una semplice ammenda, non è altro che una contravvenzione.

Fondandosi su queste considerazioni, il Crispi presentò alla camera de' deputati, nella seduta 2 aprile 1894, un apposito progetto che divenne poi la legge 11 luglio 1894, n. 287, sulle operazioni eletto-

rali amministrative e politiche. Nell'espone le ragioni che lo determinarono a presentare il detto disegno di legge, così scriveva, fra l'altro, il Crispi nella sua relazione: « Un notevole studio fatto dal compianto Genala (e contenuto nella relazione da lui presentata nel 1892) ha assodato che l'inconveniente dell'ordinaria impunità dei reati elettorali deriva da che questi sono commessi generalmente da molte persone, fra le quali non è sempre agevole precisare il colpevole ed altresì dal fatto che la cognizione de' reati stessi è devoluta, per l'art. 9 del codice di procedura penale, vigente alla corte di assise.

« Ora l'indole e l'entità di tali reati e la necessità specialmente di sollecitare la procedura per potere subito stabilire le responsabilità, ci consiglia a proporvi di devolvere la competenza al tribunale penale ».

Ma durante la prima lettura molti deputati insorsero contro questa proposta che sottraeva la cognizione di tutti i reati elettorali al giudice popolare. La commissione parlamentare propose quindi, in via conciliativa, che fossero deferiti a' tribunali penali i reati di falso, corruzione e di coercizione personale al voto, lasciando immutata la competenza de' giurati per tutti gli altri reati. A tal proposito così scriveva il deputato Grippo nella relazione presentata dalla detta commissione:

« Non è parso alla vostra commissione, come non parve a quella più su ricordata (Genala), che i reati elettorali, di loro essenza improntati ad un concetto politico, si debbano sottrarre di regola al giudizio de' giudici popolari. Finchè questa istituzione nata e svoltasi cogli ordinamenti rappresentativi sarà in vita, ad essa spetterà per sua essenza il giudicare del reato politico, e il volerglielo sottrarre per sentimento di sfiducia potrebbe scuoterne profondamente la base, perchè a maggior ragione si chiederebbe che le venisse tolto il giudizio sui reati comuni, pe' quali deve essere prevalente il criterio giuridico. E sarebbe d'altro canto ingiusto volere attribuire a colpa della giuria la impunità che si suole deplorare pe' reati elettorali, imperocchè le statistiche e l'esperienza addimostrano che rare volte sono le azioni promosse e, delle poche inoltrate, il corso è stato troncato più dalle magistrature permanenti nel periodo istruttorio, anzichè da' verdetti de' giurati. Però una distinzione la commissione ha creduto potersi fare per que' reati elettorali, in cui la spinta criminosa della ragione di parte non basta a scusare il modo con cui si attuano, e questi sono i reati di falso, di corruzione e di coercizione personale, ne' quali la natura del mezzo adoperato soverchia il movente politico.

« In questa prevalenza della forma ordinaria di delinquenza la vostra commissione trova la ragione per deflettere dalla regola della

competenza del giudizio per giurati e per accogliere la proposta del governo per deferire la conoscenza di que' reati a' Tribunali penali » (1).

Convertito il disegno in esame nella detta legge 11 luglio 1894, n. 287, fu riformata con l'art. 8 la competenza de' reati elettorali ne' sensi suindicati. Ora l'art. 8 della legge suddetta corrisponde all'art. 114 della vigente legge elettorale politica così concepito:

« La cognizione de' reati elettorali di cui agli articoli 99 (mancata formazione delle liste e degli elenchi), 100 (iscrizione o cancellazione abusiva), 101 (falsificazione o alterazioni di liste, elenchi ed altro), 102 (indebita iscrizione o cancellazione), 103 (omessa iscrizione o cancellazione), 104 (rifiuto di pubblicare, o di lasciar prendere copia degli elenchi, liste ecc.), 105 (corruzione elettorale), 106 (coercizione personale), 110 (frode elettorale), 111 (turbamento delle funzioni elettorali), è devoluta a' tribunali penali.

« L' autorità giudiziaria, cui siano stati rimessi per deliberazione della Camera de' deputati atti di elezioni contestate, dovrà ogni tre mesi informare la Presidenza della camera stessa delle decisioni definitive rese ne' relativi giudizi e indicare sommariamente i motivi per i quali le decisioni definitive non hanno ancora potuto pronunziarsi ».

Questo articolo corrisponde all'art. 111 della legge comunale e provinciale, meno il capoverso, per ragioni facili a comprendersi.

2. Di modo che sono ora di competenza della corte di assise i soli reati preveduti negli articoli 107, 108 e 109 della legge elettorale e negli art. 104, 105 e 106 della legge comunale e provinciale, vale a dire la coercizione abusiva del pubblico ufficiale, l'introdursi senza diritto nell'adunanza elettorale e l'esercizio abusivo del voto.

Quanto al secondo di questi delitti, abbiamo già notato come il suo carattere strettamente contravvenzionale non richiedeva punto la competenza della corte d'assise.

Ora aggiungiamo che la teorica distinzione fra reati elettorali comuni e reati elettorali di carattere politico, distinzione proposta dal relatore Grippo ed accolta dalla camera, non solo non ha alcun fondamento giuridico, ma non ha trovato nessuna pratica attuazione nella norma di competenza che stiamo esaminando.

Innanzitutto, dal punto di veduta del relatore, tutti i reati elettorali possono vantare un carattere politico, perchè tutti, salvo il caso di un evidente mercimonio, si commettono sempre in un'atmosfera satura di batterii politici.

(1) *Relazione Grippo*, presentata alla camera de' deputati nella seduta del 28 aprile 1894. 18ª legislatura, documenti, n. 251, A.

La legge deve tener conto di questa particolare condizione, nella cui orbita si svolge l'opera delittuosa e ritenerla implicitamente come un criterio generale da applicare a tutta la penalità elettorale. Ma stabilire un criterio distinzione fra reati elettorali comuni e reati elettorali con vernice politica, significa attribuire a questi ultimi una certa aureola di martirio che in verità non hanno e che nessuna buona volontà riuscirebbe a trovare.

Questa considerazione teorica risulta di un'incontestabile evidenza quando si voglia esaminarla in rapporto a' delitti che la vigente legge elettorale ha voluto ritenere di carattere politico, e quindi di competenza della corte di assise.

Tralasciamo l'ipotesi preveduta dall'art. 109 sulla quale ci siamo fermati abbastanza, e ravvisiamo invece brevemente quelle prevedute negli art. 107 e 108 della legge elettorale. Quale carattere politico può rivestire il delitto del pubblico ufficiale che abusando delle sue funzioni si adopera a vincolare i suffragi degli elettori in favore o in pregiudizio di una determinata candidatura? E con maggiore ragione si può domandare: Quale è il carattere politico che si può riscontrare nel fatto di colui che con violenza, vie di fatto e simili impedisce il libero esercizio de' diritti elettorali o turba la libertà del voto?

Se così è possiamo conchiudere che quella infondata distinzione fu nient'altro che l'esca gettata alla camera per strappare una parte almeno di quel tutto che non voleva concedere. Ed allora in omaggio alla retta applicazione de' principi giuridici ed alla dignità stessa del parlamento sarebbe bene che il criterio generale in ordine alla competenza de' reati elettorali, saviamente proposto da Francesco Crispi, venga applicato in tutta la sua integrità. Così non dovrà più rilevarsi quella incoerenza in forza della quale, colui che corrompe o minaccia l'elettore è giudicato dal tribunale, e colui che rovescia o sottrae l'urna elettorale deve essere rinviato al giudizio del magistrato popolare.

IV.

LEZIONI

SULLA

Rappresentanza proporzionale

I.

NOZIONI GENERALI

1. Il governo rappresentativo e i sistemi elettorali. — 2. Teoria della rappresentanza proporzionale. — 3. Indagini storiche. — 4. La rappresentanza proporzionale in Italia.

1. Fra i caratteri essenziali del governo rappresentativo, il più saliente è quello della rappresentanza dal quale appunto prende la denominazione. E' in questo carattere principalmente che si rivela la nota differenziale fra questa forma di governo e quella dispotica: è nell'istituto della rappresentanza che si delinea nel suo complesso e ne' suoi contorni la figura dello stato moderno. La maniera più o meno estesa e perfezionata, con la quale è attuato quell'istituto, indica non solo la forma particolare assunta da un dato governo rappresentativo, ma anche e principalmente il grado di evoluzione politica, cui esso è pervenuto.

È facile da ciò rilevare di quanta importanza sia lo studio di questo carattere fondamentale del governo rappresentativo, e quanta giusta premura debbano porre scrittori ed uomini politici nella soluzione del più difficile problema che presenta il diritto pubblico.

Ne' grandi stati moderni l'istituzione della rappresentanza è il sostituto naturale e necessario del governo diretto; è la maniera più semplice e più proficua con cui gl'interessi collettivi possano far pervenire la loro voce agli organi esecutivi dello stato ed ottenerne la necessaria tutela.

Se così alta e complessa è la funzione della rappresentanza, assai più difficile e delicato deve essere il processo della sua composizione. Quanto più perfetto e razionale sarà questo processo, tanto più efficacemente risponderà la rappresentanza alla sua complessa finalità.

Innumerevoli sono i sistemi escogitati ed in parte attuati o tentati per il retto funzionamento del governo rappresentativo. Il più primitivo ed anche il più semplice è quello dello scrutinio uninominale quale si riscontra ne'primordi della storia costituzionale inglese.

Questo sistema ha attraversato varie fasi; ma le più spiccate sono due, che rappresentano i due stadii più salienti della sua evoluzione. Nel primo è rappresentata la frazione del territorio nazionale, indipendentemente dal numero delle persone che l'abitano; oppure un ente collettivo (università). Questo criterio determinava una grande sproporzione, che si risolveva in una vera ingiustizia per l'interesse dei rappresentati. Sono noti infatti que' collegi elettorali inglesi costituiti da' famosi borghi marci, molti de' quali non contavano più di dieci elettori; altri, come Winchelsea, che ne contava appena tre, e Bossiney che ne contava uno. Ciò senza contare quel borgo di cui parla ironicamente l' Archenholz; il quale appunto narra come per una lenta erosione delle onde fossero interamente scomparsi uomini e cose. Ciò non ostante il diritto di rappresentanza continuava ad esercitarsi in una maniera assai strana, per non dire ridicola. Difatti un signore dei dintorni si faceva condurre in barca sul posto ove trovavasi anticamente il borgo ed ivi, accompagnato da tre elettori sue creature, faceva eleggere il rappresentante di sua fiducia. Questa commedia durò fino alla promulgazione della legge elettorale del 1832 (1).

Intanto, mentre questo collegio, senza elettori e senza territorio, conservava il diritto di eleggere un rappresentante, Londra, con mezzo milione di abitanti, quanti ne contava fino al 1790, non eleggeva che quattro rappresentanti, e Manchester, Birbinghan, ed altre non poche e popolose città, erano interamente prive di rappresentanza. Occorse la riforma attuata con la legge del 1832 (2 e 3 Gugl. IV, cap. 45) per moderare questo irragionevole sistema, privando molti borghi marci del diritto di rappresentanza, di cui erano ingiustamente investiti, ed accordandolo invece a parecchie ed importanti città. (2)

Così il criterio della popolazione dalla quale sorge e per cui trova la sua ragione di essere il corpo elettorale, cominciò a costituire il principio organico del collegio uninominale.

Accanto a questa forma semplicissima del collegio a scrutinio uninominale ne sorse un'altra, determinata da criteri prevalentemente politici, costituita dallo scrutinio di lista. Con questo sistema, il territorio e la popolazione, che sono i due fattori essenziali del collegio elettorale, hanno una base più larga, rappresentata dalla fusione di più collegi a scrutinio uninominale, con la relativa unione de' territori e degli abitanti in una singola unità elettorale. Varii sono i metodi per la costituzione di un collegio a scrutinio di lista. La base

(1) MAY, *Hist. const.* I, 270.

(2) FISCHEL, *Hist. of engl. const.*, lib. VII, cap. 4. *Parliamentary Debats*, ser. III.

più ordinaria, e possiamo anche dire più razionale, è rappresentata dalla provincia o dalla regione, indipendentemente dal numero degli abitanti; ma accanto a questi due metodi va anche considerato quello della popolazione, determinato dal criterio di uguagliare matematicamente i varii collegi elettorali ne' rapporti dei rispettivi nuclei di votanti.

Quanto alla funzione de' singoli elettori, è noto che nel collegio uninominale l'elettore dà un solo voto perchè uno è il rappresentante del suo collegio. Nel collegio a scrutinio di lista, invece l'elettore dà tanti voti, per quanti sono i rappresentanti da eleggere.

In ambedue i sistemi è eletto colui che raccoglie i suffragi della metà più uno de' votanti. Su questo criterio è fondato il regime a maggioranza, così denominato perchè accorda alla sola maggioranza assoluta del corpo elettorale il diritto di avere un proprio rappresentante lasciandone priva la minoranza che è ugualmente considerevole, potendo in alcuni casi essere di un voto soltanto inferiore alla maggioranza.

Usciremmo da' limiti del nostro lavoro se volessimo fermarci ad esaminare tutte le accuse mosse a questo regime della maggioranza assoluta. La più grave o per meglio dire quella sulla quale si fermano con maggiore tenacia i nemici del regime in parola, consiste nell'asserire che il diritto di rappresentanza accordato soltanto alla maggioranza assoluta falsa il carattere fondamentale del governo rappresentativo. A tale proposito si suole citare la celebre frase di Mirabeau, che cioè il parlamento deve essere lo specchio della nazione, deve cioè riflettere, sia pure in minime proporzioni, tutte le parti di cui si compone il corpo elettorale. Si adduce pure lo storico esempio della presente costituzione francese, la quale, come è noto, fu adottata con un voto appena di maggioranza, costringendo in tal modo una non trascurabile minoranza a tollerare una costituzione non rispondente ai propri ideali.

I sostenitori del regime a maggioranza affermano a loro volta che questo costituisce una necessità inevitabile per il funzionamento del governo rappresentativo, perchè le deliberazioni delle assemblee parlamentari non possono essere prese che a maggioranza. Di modo che la minoranza del corpo elettorale, pure ammessa ad ottenere una rappresentanza nell'assemblea nazionale, non potrebbe mai influire sull'esito delle votazioni.

Per combattere quest'argomento si suole stabilire una distinzione.

« Fu avvertito acutamente dall' *Association réformiste* di Ginevra, e poi da molti ripetuto, che si attribui alla sola maggioranza il diritto di eleggere i rappresentanti, perchè non si distinse il diritto di *decisione* che appartiene al maggior numero, dal diritto di *rappresen-*

tanza, che appartiene a tutti gli elettori. La confusione generò quell'errore; la distinzione produrrà la *rappresentanza di tutti, il governo della maggioranza* » (1).

Su questo argomento è principalmente fondata la teoria della rappresentanza delle minoranze; i cui sostenitori invocano fra l'altro un brano del *Contratto sociale*, ove il Rousseau scrive: « Pour qu' une volonté soit générale, n'est pas toujours nécessaire qu' elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées ; toute exclusion formelle rompt la généralité » ; ed un altro ove soggiunge: « La volonté générale doit partir de tous pour s'appliquer à tous » (2).

Riserbandoci di esaminare in altra lezione il fondamento giuridico della rappresentanza delle minoranze, accenniamo brevemente a' precedenti storici della teoria per poi fermarci ad esporre i varii sistemi proposti per la sua applicazione, e quelli attuati ne' varii paesi.

Notiamo innanzi tutto come giustamente il Genala confuta l'asserzione « che in qualche nostra repubblica del medio evo fosse già tentata una maniera di eleggere che provvedesse alla rappresentanza proporzionale. È probabile che l'idea lampeggiasse alla mente de' nostri padri, i quali escogitarono metodi di elezione i più complicati, sperando distruggere, con una specie di alchimia elettorale, i cattivi germi di discordia, che prorompevano in guerre e fazioni cittadinesche. A me però non è riuscito raccapezzare la testimonianza di un solo tentativo: a meno che non s'intenda far passare come rappresentanza delle minoranze, la partecipazione distinta delle classi e delle arti al governo della cosa pubblica. La quale partecipazione era più sovente diretta che rappresentativa, essa portava l'impronta di un pensiero affatto diverso da quello che informa l'idea moderna e nuova della proporzionale rappresentanza. La prima, infatti, era il prodotto naturale del feudalismo, della distinzione legale fra uomo e uomo, della esistenza di corporazioni privilegiate, le quali davano allo stato l'aspetto di una federazione di ordini — la seconda invece è il prodotto del principio antif feudale dell'uguaglianza degli uomini, del rispetto per la libertà dell'individuo, dell'omogenea unità dello stato. Se i nostri padri avessero afferrata l'idea luminosa della proporzionale rappresentanza, non l'avrebbero mai applicata allo stato, ma solo a quelle nomine che si facevano nel seno di ciascun ordine, dove gl'individui erano uguali. E di ciò nessun esempio, o almeno nessuna notizia, ch'io sappia » (3).

(1) GENALA, *Della libertà e equivalenza de' suffragi nelle elezioni*, pag. 28. Milano, 1871.

(2) *Contratto sociale*, lib. II, cap. 2.

(3) GENALA, op. cit., pag. 15.

3. Le prime tracce di tentativi per dare alle minoranze elettorali una relativa rappresentanza si riscontrano in Inghilterra. Nel 1780 il duca di Richmond ne rilevò la necessità nella camera de' Lordi. Più tardi, nel 1836, presentò una proposta nella medesima camera, ed essendo stata respinta, la ripresentò nel 1850, ma senza migliore risultato. Ottenne invece di farla introdurre nella costituzione del Capo di Buona Speranza. Uguale presentazione improduttiva ebbe un' analoga proposta fatta da lord J. Russel alla camera inglese.

Intanto fin dal 1781 il Borda presentava all'Accademia delle Scienze di Parigi una memoria sulla rappresentanza delle minoranze. Nel 1789 il de Villele elabora un piano preciso di rappresentanza proporzionale, proponendo in ogni dipartimento la formazione di tanti gruppi per quanti sono i candidati da eleggere.

Nel 1842 Hoffmann presentò alla Costituente di Ginevra un progetto di rappresentanza proporzionale per gruppi, e Vittorio Considérant che ne era l'ispiratore, ne svolse il concetto in una lettera diretta nel 1846 al gran consiglio di quel cantone (1).

Pochi anni dopo, e propriamente nel 1853, James Garth Marschall pubblicava un opuscolo sull'argomento col seguente titolo: *Letter to lord John Russel on parliamentary reform* (London 1853); al quale faceva seguire più tardi, nel 1867, un altro lavoro: *Majorities, minorities and their relative rights*.

Senonchè, mentre in Inghilterra s'impegnava un dibattito prevalentemente accademico, sulla teoria delle rappresentanza delle minoranze, in Danimarca quella teoria trovava un'applicazione nella legge. Difatti nel 1854 l'Andrae, primo matematico di Danimarca, come lo chiama il Lytton, ed in quel tempo ministro delle finanze (dove poi ascese alla presidenza del consiglio) propose a Cristiano IX l'introduzione del principio della rappresentanza proporzionale nella costituzione danese che allora appunto si andava compilando. La proposta fu accolta dal re, che in quel tempo esercitava da solo il potere legislativo, e così il sistema per quoziente fu istituito nella legge elettorale danese promulgata il 29 agosto 1855.

Di questa legge fu informato il governo inglese per mezzo del suo segretario d'ambasciata R. Lytton, il quale ne espose il contenuto in un rapporto inviato al governo della regina il 1° luglio 1863 e poi pubblicato negli atti della camera dei comuni (2).

Alcuni scrittori affermano che questo sistema aveva de' precedenti legislativi. Il Morin, per esempio, dice che il sistema Hare è un'imi-

(1) VICTOR CONSIDÉRANT, *De la sincérité du gouvernement représentatif*. Lettres adressées aux membres du Grand Conseil, Genève 1846.

(2) GENALA, op. cit., pag. 113.

tazione della costituzione di Norvegia del 1814 (1). Similmente il Naville asserisce che un sistema sulla base del quoziente sia stato applicato fin dal 1840 in Australia per le elezioni della municipalità di Adelaide (2).

Due anni dopo che era stata promulgata la legge elettorale danese, Tommaso Hare, illustre giureconsulto inglese, pubblicava un opuscolo sul sistema per quoziente (*Machinery of representation*, London, 1857); al quale nel 1859 faceva seguire un ampio trattato dal titolo: *Treatise on the election of representatives parliamentary and municipal*. A questo trattato, che ebbe parecchie edizioni, l'Hare fece seguire degli articoli che videro la luce nelle riviste inglesi. Sulla proposta di quest'ultimo e sul sistema attuato nella legge danese, vennero fuori numerose pubblicazioni, alle quali attesero con vero fervore scrittori ed uomini politici, fra' quali primeggia John Stuart Mill (3).

Da quell'epoca il problema della rappresentanza delle minoranze formò oggetto di studii e di proposte legislative in quasi tutti i paesi di Europa e di America. Sarebbe impossibile seguire ne' brevi confini assegnatici tutto il lungo e difficile processo di elaborazione attraverso il quale è passata quella teoria e perciò ci limiteremo a percorrerlo in brevissimi tratti.

Fra coloro che con maggiore dottrina ed attività si sono affaticati a propagare la conoscenza di questo sistema elettorale, ed a propugnarne l'adozione nella assemblee parlamentari, bisogna innanzi tutto annoverare a titolo di onore il venerando filosofo Ernesto Naville ed il suo compatriota Antonio Morin.

Verso il 1870 la pleiade de' propagandisti si va straordinariamente ingrossando. A Ginevra ed a Bâle si iniziò la pubblicazione di un apposito bollettino di propaganda, nonchè de' numerosi opuscoli i cui più autorevoli compilatori sono: il giudice Bellamy di Ginevra, Carlo Stakowsky di Praga, il Droop, avvocato a Londra, Hagenbach-Bischoff, professore a Bâle, Federico Soguel, membro del gran consiglio del cantone di Neuchâtel, ed Alfonso Frey di Ginevra.

A questa schiera di valorosi proporzionalisti va aggiunta quella non meno insigne che vanta il Belgio, fra cui noteremo J. Bernaert, ministro di Stato e poi presidente della camera de' rappresentanti, il prof. Vittorio d'Hondt, Nothomb, ministro di stato, Alfonso Nys-

(1) MORIN, *Precis de l'histoire politique de la Suisse*, V, pag. 297. Paris, 1875.

(2) ERNEST NAVILLE, *Extrait des annales de la réforme électorale*, pag. 9. Genève. 1878.

(3) J. STUART MILL, *On representative government*, c. VII (tradotto nella «Bibl. di se. pol.»). — *Thoughts on parliamentary reform*. — Speech delivered in the House of Commons. May, 29 th, 1867.

sens, deputato, e poi ministro, J. Mommaert, avvocato, segretario della società belga della rappresentanza proporzionale a Bruxelles.

Questo importantissimo gruppo di proporzionalisti pubblica fin dal 1881 una rivista mensile, che è meritamente ritenuta l'organo più diffuso e più accurato della teoria proporzionalista.

Fra i più recenti scrittori che militano nello stesso paese, bisogna inoltre annoverare G. Goblet d'Alviella, senatore del regno e professore nell'università di Bruxelles e Leone Dupriez, professore nell'università di Lovanio.

In Francia fin dal 1885 venne fondata, sotto la presidenza di Giorgio Picot, membro dell'Istituto, una società di studi che pubblica importanti monografie e resoconti di tutti i dibattiti parlamentari, in Europa ed in America, sulla rappresentanza proporzionale. Non meno insigne è la pleiade de' pubblicisti che vanta la Francia, tra i quali citerò il deputato Pernolet, A. Béchaux, professore alla facoltà cattolica di Lilla, Maurizio Vernes, segretario dell'Associazione francese, Eduardo Hervé, membro dell'Accademia francese, de Marcere, ex ministro, e fra i più moderni, Séverin de la Chapelle, il Laffitte, il Dommegue, P. G. La Chesnais, e i deputati Lemire, Jules Dansette, Le Gavrian, Mirman e Vazeille, i quali hanno recentemente presentato alla camera delle proposte di legge per l'applicazione della rappresentanza proporzionale. Infine nella seduta degli 8 giugno 1903 un'analoga proposta di legge, redatta dal comitato della *Lega per la rappresentanza proporzionale*, è stata presentata alla camera, la quale proposta costituisce il testo su cui si aprirà la relativa discussione.

La questione della rappresentanza proporzionale fu inoltre dibattuta nell'Accademia delle scienze morali e politiche, in Parigi, nel novembre 1880, giugno 1882, 15 e 22 dicembre 1888, agosto 1895 ed agosto 1896, sotto la presidenza di Giorgio Picot. Parecchie sedute fra il 1893 e il 1896 furono pure dedicate allo stesso argomento dalla società francese di legislazione comparata. A questi lavori bisogna aggiungere uno veramente prezioso, compilato dal pubblicista tedesco Siegfried, da Conisberga, che ha riassunto tutte le opere pubblicate su questo argomento in Europa e in America da quarant'anni ad oggi.

Infine ne' giorni 7, 8 e 9 agosto 1885 si riunì in Anversa una conferenza internazionale privata sotto la presidenza del de Smet de Borman, alla quale presero parte J. Bernaert e Nothomb, ministri di stato per il Belgio, Ernesto Naville, Hagenbach-Bischoff ed Alfonso Frey per la Svizzera, Eduardo Hervé e Maurizio Vernes per la Fran-

(1) P. G. LA CHESNAIS, *La représentation proportionnelle et les partis politiques*, pag. 109. Paris, 1904.

cia, John Lubock per l'Inghilterra, Federico Bajer per la Danimarca e l'avvocato Alberto Rossi per l'Italia. I convenuti adottarono all'unanimità le seguenti risoluzioni.

1.° Il sistema dalla maggioranza assoluta viola la libertà dell'elettore, provoca la frode e la corruzione e può dare la maggioranza della Rappresentanza alla minoranza del corpo elettorale.

2.° La rappresentanza proporzionale è il solo mezzo per assicurare il potere alla maggioranza reale del paese, il controllo alla minoranza, una rappresentanza esatta di tutti i gruppi considerevoli del corpo elettorale.

3.° Con le debite riserve sull'apprezzamento delle necessità relative ad ogni paese, il sistema d'Hondt della concorrenza delle liste col divisore elettorale adottato dall'Associazione belga, segna un progresso considerevole sui sistemi precedentemente proposti e costituisce una maniera pratica e rigorosa di realizzare la rappresentanza proporzionale (1).

L'economia del presente lavoro non ci consente di esaminare le varie pubblicazioni e le proposte legislative che si riscontrano in Germania, in Austria, nella Svizzera, nell'Olanda e nella Grecia.

4. In Italia fin dal 1848 Terenzio Mamiani ed Antonio Rosmini-Serbati dedicarono i loro studi alla teoria della rappresentanza delle minoranze. Il primo trattò l'argomento sul giornale la *Lega Italiana di Genova* con un articolo pubblicato il 1° marzo 1848 e poi ristampato negli *Scritti politici* (pag. 224) ed il Rosmini nel suo lavoro: *La costituzione politica secondo la giustizia sociale*.

Questi due scrittori però restarono isolati, e le loro idee dovettero attendere alcuni anni, prima che una schiera di valorosi pubblicisti venisse a fecondarle, animata dall'attivo lavoro degli scrittori stranieri.

Occorreva innanzi tutto che l'Italia fosse libera perchè gli studiosi di cose politiche potessero dedicarsi con efficacia ed utilità alla soluzione del problema elettorale. Difatti, poco dopo unificata l'Italia e propriamente nel 1862 Giuseppe Saredo, in una lezione all'università di Parma, pubblicata nei suoi *Principii di diritto costituzionale*, spiegava per primo in Italia il meccanismo del sistema elettorale di Tommaso Hare. Più tardi Ruggero Bonghi (2), Luigi Palma (3) e

(1) SEVERIN DE LA CHAPELLE, *De la vrai representation proportionnelle*, pag. 180. Paris 1898.

(2) R. BONGHI, *La legge di riforma elettorale nella camera de' pari*. Nella « Nuova Antologia » ag. sett. 1867.

(3) L. PALMA, *Rappresentanza proporzionale* nella « N. Antologia », maggio, 1873.

Guido Padelletti (1), trattavano nella Nuova Antologia il tema in esame. Quest'ultimo aveva già precedentemente esaminato il medesimo tema in un dotto lavoro dal titolo: *Teoria dell'elezione politica*, premiato dalla Società Reale di Napoli e pubblicato nel volume quinto degli atti della medesima (1870). Al quale lavoro bisogna aggiungere l'altro del Serra GropPELLI dal titolo: *Della Riforma elettorale*, Firenze 1868, che conseguì il secondo premio nel concorso bandito dalla detta Società Reale. Ora a pag. 117 e seg. del detto volume il Serra GropPELLI tratta appunto della rappresentanza proporzionale.

Come è facile comprendere, in questi primi tentativi non era possibile trattare nella sua ampiezza il difficile argomento. Ma ben presto una schiera di non meno valorosi pubblicisti venne a portare il suo contributo poderoso a questa nuova corrente di indagini sulla riforma elettorale. Primo fu C. F. Ferraris, che in una dotta dissertazione di laurea presentata nell'università di Torino nel dicembre 1870, esaminò in tutte le sue parti il meccanismo del sistema Hare, rilevandone i pregi, confutando le obbiezioni degli avversari, dimostrando i maggiori vantaggi che presenta questo sistema su tutti gli altri proposti fino allora (2).

Seguì Francesco Genala con uno studio critico dal titolo: *Della libertà ed equivalenza de' suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e delle minoranze* (Milano, 1871).

Questo volume contiene un'esposizione accurata di tutto il movimento dottrinale e legislativo fino all'epoca della sua pubblicazione. Poco dopo Attilio Brunialti pubblicò un libro non meno interessante, che, co' precedenti, costituì il nucleo intorno al quale si riscontra una numerosa serie di pubblicazioni sull'argomento (3). Fra queste sono degne di nota una memoria del Lucchini (4) e alcuni saggi di Alberti Morelli, ne' quali unitamente alla conoscenza perfetta de' varii sistemi di rappresentanza proporzionale, si rivela un insieme di acute e dotte osservazioni (5).

Intanto nel 1873 si fondava anche in Italia un'associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, ed i più entusiasti fra i sostenitori di quel sistema vi parteciparono pubblicando i loro studii in un apposito bollettino. Nel medesimo tempo il parlamento

(1) G. PADELLETTI, *Rappresentanza proporzionale*, in Italia. Nella « N. Antologia » settembre 1871.

(2) C. F. FERRARIS, *La rappresentanza delle minoranze nel parlamento*, Torino, 1870.

(3) A. BRUNIALTI, *Libertà e Democrazia, studio sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, 1871.

(4) LUIGI LUCCHINI, *La logica del regime rappresentativo e il sistema del quoziente elettorale*. Negli *Atti dell'Ateneo Veneto*, Serie II, vol. XI, pag. 73, anno 1874.

(5) ALBERTO MORELLI, *Saggi sui sistemi di scrutinio*, Verona-Padova, 1887.

venne ad occuparsi della riforma elettorale, ed allora furono presi in esame due sistemi proposti per dare una rappresentanza alle minoranze. Il primo fu escogitato dal Genala, che lo denominò *semi-proporzionale*, e che non fu applicato; l'altro consisteva nel voto limitato, che durò fino all'abolizione dello scrutinio di lista. Di ambedue ci occuperemo in seguito.

Da quell'epoca in poi nessun'altra proposta legislativa fu fatta alle camere, ed al periodo de' fervori per l'applicazione di un sistema che si reputava il solo efficace a stabilire la sincerità della rappresentanza, cedette un periodo, che dura tuttora, e nel quale non vanno segnalati che de' solitarii tentativi teorici. Fra questi sono degni di nota un volume del giovane Callisto Giavazzi, che in un'accurata dissertazione di laurea espose i vari sistemi di rappresentanza proporzionale applicati o semplicemente proposti in Italia ed all'estero, proponendo un sistema già propugnato dall'Hagenbach, di coordinare cioè la concorrenza delle liste con la votazione uninominale (1).

L'altro volume è del prof. Giuseppe Amabile, dell'università di Napoli, il quale propone il sistema dell'urna multipla, con le seguenti condizioni: Il collegio è regionale. L'elettore può dare tanti voti quanti sono gli eligendi; « egli potrà graduare la lista intera o ridurla ad un numero di nomi inferiore a quello degli eligendi, e, se gli piace, ad un nome solo. » Un candidato non potrà essere eletto se non abbia raggiunto almeno un minimo di voti, così detto *quoziente elettorale*, che risulta dalla divisione del numero totale delle schede valide per il numero degli eligendi. Nel fare lo scrutinio, tutti i voti di prima linea saranno attribuiti, ma i voti della seconda saranno attribuiti di preferenza a que' candidati che ne abbiano riportati nella prima, e tra questi di preferenza a coloro che ne abbiano riportati di più, e così per i voti di terza linea rispetto a quelli di seconda, e via di seguito (2).

Chiudiamo questa fugace rassegna de' precedenti storici notando come la quistione che ci occupa fu anche discussa nel Congresso internazionale di diritto comparato che ebbe luogo a Parigi. Ne fu relatore Maurizio Verneſ, segretario del consiglio direttivo della Società per lo studio della rappresentanza proporzionale.

Non è facile esporre, sia pure nelle loro linee più salienti, i moltissimi sistemi escogitati per dare alle minoranze la loro giusta rap-

(1) CALLISTO GIAVAZZI, *Il principio della proporzionalità nella rappresentanza*. Padova, 1897.

(2) GIUSEPPE AMABILE, *La proporzionalità nella rappresentanza politica e il sistema dell'urna multipla*. Napoli, 1901.—V. pure: ROBERTO MIRABELLI, *Della rappresentanza proporzionale*, Napoli, 1900.

presentanza. Esporremo soltanto i principali, che rappresentano i tipi più spiccati, intorno a' quali si disegnano innumerevoli sfumature, con la pretesa di rettificare o di eliminare le imperfezioni inerenti al meccanismo stesso del sistema preso a modello. Questi sistemi possono dividersi in due grandi categorie. Nella prima vanno classificati tutti que' metodi che tendono ad accordare alle minoranze una rappresentanza determinata con criterii *empirici*, per non dire arbitrarii. Esporremo nell'altro que' sistemi che soglionsi chiamare *organici*, perchè, a detta de' loro sostenitori, si fondano su criterii razionali, e tendono a dare alle minoranze, non una rappresentanza aprioristicamente determinata, ma una rappresentanza proporzionata alla loro importanza numerica.

2.

SISTEMI EMPIRICI

1. Il voto limitato. Legislazione comparata.— 2. Il voto limitato in Italia.— 3. Obiezioni. — 4. Il voto cumulativo. Legislazione comparata. — 5. Osservazioni critiche. — 6. Lo scrutinio di lista frazionario.

1. Questi sistemi si riducono principalmente a due: Il voto limitato ed il voto cumulativo.

Col voto limitato, che si dice anche imperfetto, l'elettore non può dare tanti suffragi quanti sono i candidati da eleggere nella sua circoscrizione, ma un numero inferiore prestabilito dalla legge, e che però suole essere più grande dell'altro di cui non può disporre. Ora il numero di suffragi di cui può disporre l'elettore è attribuito alla maggioranza, il numero residuale è destinato a' candidati della minoranza.

Questo sistema fu proposto per la prima volta in Francia con la costituzione del 15-16 febbraio 1793 per le elezioni degli ufficii delle assemblee primarie; ma, com'è noto, quella costituzione non fu applicata. Il voto limitato fu invece stabilito nel 1829 nella Pensilvania per la composizione degli ufficii elettorali.

Nel 1836 il conte Grey lo propose in Inghilterra. Discutendosi nella camera de' lordi il sistema elettorale relativo alla municipalità dell'Irlanda, il Grey propose che l'elettore non potesse scrivere nella sua scheda che un numero di candidati corrispondente a' cinque ottavi de' rappresentanti da eleggere. Poco dopo il Craik, professore di storia nel collegio reale di Belfort, propose il voto limitato a due nomi per l'elezione di tre rappresentanti. Nel 1842 lo stato di Nuova-York adottò questo sistema, come aveva già fatto la Pensilvania, per le elezioni degli ufficii elettorali.

Nel 1861 fu adottato nell'isola di Malta e nel 1862 fu proposto dal Carteret al consiglio di stato di Ginevra, sotto il nome di liste incomplete, ma non fu accolto.

Dal 1862 al 1867, la Pensilvania ed altri stati dell'America del nord lo applicarono all'elezione de' funzionarii che debbono compilare le liste dei giurati.

Nel 1867, inoltre, per l'elezione de' componenti un'assemblea costituente per lo stato di Nuova-York, su proposta del governatore Fenton, questi furono eletti col voto limitato. Un elettore non poteva scrivere che sedici nomi sulla sua scheda. Nel medesimo anno, Parker propose il voto limitato anche per l'elezione de' legislatori dello stato di Nuova-York, ma la proposta non fu accettata. Invece, secondo la costituzione di questo stato, l'elezione de' giudici di appello è fatta appunto con questo sistema.

Nel medesimo anno il voto limitato fu introdotto in Inghilterra. Nel giugno 1869 le camere inglesi stabilirono che nelle elezioni per le contee ed i borghi rappresentati alla camera dei comuni da tre membri, gli elettori non potessero votare che per due candidati. Per la città di Londra invece, che aveva quattro rappresentanti, le schede non dovevano contenere che tre nomi. Questa legge ha avuto vigore per la durata di diciotto anni, dal 1867 al 1885, e fu applicata a tredici collegi elettorali soltanto, cioè a que' collegi che dovevano eleggere tre o più rappresentanti. Negli altri le elezioni avevano luogo a scrutinio uninominale. La legge elettorale del 1884 ristabilì questo sistema per tutte le circoscrizioni elettorali.

In questo breve periodo in cui fu applicato in Inghilterra il voto limitato, non sempre questo raggiunse il suo scopo, cioè di dare una certa rappresentanza alla minoranza. Difatti, in alcune circoscrizioni, chiamate *tricorni* dagl'Inglese, è accaduto che una maggioranza ben disciplinata rappresentante i due terzi degli elettori, compilando tre liste, è riuscita perfettamente a privare l'altro terzo di elettori, cioè la minoranza, di qualsiasi rappresentante. Così, in una circoscrizione costituita da 1200 elettori, la minoranza di un terzo non può dare che 400 voti a' due candidati della sua lista. Ora la maggioranza, compilando tre liste (A e B, A e C, B e C) può dare a ciascuno de' suoi tre candidati 532 voti, cioè ottenere per sè sola tutti i seggi.

Accenniamo brevemente agli altri stati in cui fu applicato il voto limitato. Con legge del 22 gennaio 1869, nel cantone di Vaud, i magistrati dell'ordine giudiziario e del giurì sono eletti col voto limitato: l'elettore dispone di un numero di voti corrispondente alla metà degli eligendi.

Lo stato dell'Illinois lo adottò nel 1870 per l'elezione di tre giudici

della corte nella contrada di Cork. Le schede portano due nomi. Nel 1872 la Pensilvania lo adottò per l'elezione di una costituente. Questa elezione ebbe luogo nel giorno 8 ottobre 1872. Posteriormente i deputati Buckalew e Armstrong proposero di applicare il voto limitato nelle elezioni legislative ordinarie, ma la proposta non fu accolta. Senonchè nel 1873 la quistione ritornò dinanzi alle camere ed allora su proposta dei medesimi fu adottato il voto limitato a due nomi per l'elezione di tre giudici e tre amministratori di comitato.

Parimenti, nella costituzione della California è stabilito il voto limitato per l'elezione de' consigli direttivi delle società anonime.

Nel Brasile la legge elettorale del 1874 ammetteva il voto limitato a' due terzi del numero de' rappresentanti da eleggere. Ma con la legge elettorale promulgata nel 1891 si ritornò al sistema delle elezioni a maggioranza.

Nella Spagna, con legge del 28 giugno 1876 fu stabilito il voto limitato per le elezioni municipali e con legge del 28 dicembre 1878 fu applicato anche alle elezioni politiche, per tutti i collegi che debbono eleggere più di tre deputati.

Nella Rumelia orientale, a norma della costituzione compilata nel 1879 in esecuzione del trattato di Berlino, si applica il voto limitato all'elezione del comitato permanente, specie di consiglio di stato composto di dieci membri nominati dall'Assemblea nazionale nel suo seno ed incaricato della preparazione de' disegni di legge. Le schede per l'elezione di questi dieci consiglieri non possono contenere più di sei nomi.

Nel 1881 il voto limitato fu proposto nel Belgio dal deputato Willaguet. Sotto il nome di voto ristretto egli proponeva il limite ordinario di tutte le scede a' due terzi dei deputati da eleggere in ogni circoscrizione (1).

A Losanna, nel 1882, in occasione delle elezioni municipali, i comitati elettorali dei due partiti si accordarono per applicare il voto limitato. Il numero dei consiglieri da eleggere era di cento, più dieci supplenti. Fu stabilito che le schede contenessero 72 nomi. Similmente per le elezioni cantonali, si convenne che su 29 deputati da eleggere, le schede portassero 22 nomi. Nel medesimo anno i cantoni di Bâle e di Vaud stabilirono che per una elezione federale di tre membri al Consiglio nazionale, le liste elettorali contenessero due nomi. Infine nel medesimo anno, il comune suburbano di Plainpalais, nel cantone di Ginevra, stabilì che per diciotto consiglieri municipali da

(1) WILLAGUET, *Représentation de la minorité, système des deux tiers*, Bruxelles Murquart, 1881.

eleggere, i comitati de' due partiti in lotta compilassero delle liste contenenti dodici nomi.

Il Chili, con legge del 9 gennaio 1884 adottò il voto limitato a due terzi degli eligendi per i consigli municipali.

Inoltre, con legge del 21 maggio 1884 il Portogallo conservò 79 collegi a scrutinio uninominale. Per gli altri che debbono eleggere da tre a sei deputati, la legge stabilisce che le schede porteranno due nomi per l'elezione di tre deputati, tre per l'elezione di quattro, e quattro per l'elezione di sei.

In Francia, fin dal 1870, il duca d'Ayen propose di dividere la Francia in tanti collegi eguali fra loro. Ogni collegio doveva eleggere due deputati, ma la scheda non poteva contenere che un nome. Però questo sistema, nel quale la maggioranza e la minoranza si trovavano a parità di condizioni, non ebbe seguito (1).

Un altro sostenitore del voto limitato in Francia fu il Laffitte, il quale lo propose prima in un volume sulla democrazia rappresentativa e poi in alcuni articoli pubblicati nella *Revue Bleue* (23 gennaio 1897) e nella *Réforme économique* (1898) (2).

2. In Italia, l'art. 65 della legge elettorale del 24 settembre 1882 prescriveva che ne' collegi a cinque deputati, ciascun elettore doveva votare per quattro. Questo sistema fu applicato nelle elezioni generali del 1882, del 1886 e del 1890. Ma con la legge del 28 giugno 1892 fu ripristinato il collegio uninominale. È rimasto invece nelle elezioni amministrative a norma degli art. 71 e 93 della vigente legge comunale e provinciale 4 maggio 1898. Quando il numero dei consiglieri da eleggere è di cinque o più, l'elettore ha diritto di scrivere nella scheda solamente un numero di nomi eguale a quattro quinti de' consiglieri da eleggere. Similmente, giusta l'art. 64 della detta legge, per l'elezione dell'ufficio provvisorio, ogni elettore scrive due nomi sulla propria scheda e si dichiarano eletti i quattro che riportarono i maggiori voti.

Anche l'ufficio definitivo per le elezioni politiche, composto di un presidente e di quattro scrutatori, è eletto col sistema del voto limitato. A norma dell'art. 60 della legge elettorale politica (28 marzo 1895), ciascun elettore scrive sulla propria scheda soltanto tre nomi, e si proclamano eletti i cinque che hanno ottenuto maggior numero di voti.

Inoltre per la nomina di quattro vice-presidenti, di otto segretarii e di due questori, che insieme col presidente costituiscono l'ufficio

(1) DUC D'AYEN, *De la représentation des minorités*, Paris, 1870. — Per un esame critico di questo progetto, vedi: SÉVERIN DE LA CHAPELLE, *De la vraie représentation politique*, pag. 73, Paris, 1898.

(2) PAUL LAFFITTE, *La Démocratie représentative*, Paris, 1892.

di presidenza della camera de' deputati, le relative schede elettorali contengono i nomi di due vice-presidenti, di quattro segretarii e di un questore (*Regolam. della Camera de' deputati, art. 5*).

3. Ed ora riassumiamo le principali obiezioni che si fanno al voto limitato.

Innanzitutto, come abbiamo già rilevato a proposito delle elezioni nelle tredici contee inglesi, il voto limitato non sempre assicura la rappresentanza delle minoranze, o per lo meno l'assicura alla più forte. In secondo luogo la riduzione delle liste al terzo, al quarto o al quinto è puramente empirica ed è quindi stabilita a volontà di legislatori, senza alcun fondamento razionale.

Inoltre il voto limitato non è applicabile nei collegi che abbiano meno di tre deputati, per cui in questi collegi è applicato il sistema della maggioranza assoluta. Di modo che, come avviene nella Spagna e nel Portogallo, e come avveniva in Inghilterra ed in Italia, vengono contemporaneamente applicati due sistemi elettorali nel medesimo territorio, violando il principio dell'unità del diritto nell'unità di spazio.

Infine, osserva Séverin de la Chapelle, il voto limitato semplice non crea nessuna solidarietà organica fra la maggioranza e la minoranza di ogni circoscrizione.

Esso lascia sussistere fra gli elettori e fra le circoscrizioni, delle ineguaglianze e delle separazioni assolute, che ne fanno oggi, contrariamente all'essenza del diritto politico, delle categorie assolutamente refrattarie fra di loro (1).

4. Col sistema del voto cumulativo l'elettore non è obbligato a distribuire la sua potenzialità elettorale sopra un numero di nomi corrispondente al numero dei deputati da eleggere; ma può cumulare questa potenzialità sopra uno o più nomi. Di modo che una minoranza ben disciplinata, accumulando tutti i voti di cui dispone, sopra un solo candidato, può ottenere un rappresentante.

Questo sistema fu adottato nel 1853 dal consiglio privato della Colonia del Capo per le elezioni de' membri del Consiglio legislativo o senato per le elezioni di quattro deputati della capitale all'assemblea legislativa o camera de' deputati. La legge fu lievemente riveduta nel 1874 e funzionò regolarmente fino all'epoca della guerra anglo-boera.

Nell'America del nord, il voto cumulativo fu proposto nel 1867 da Buckalew al senato degli Stati Uniti per le elezioni degli stati del sud, che dovevano rientrare nell'Unione. Nello stesso anno H. Grealy lo propose per le assemblee deliberanti nello stato di New-York.

(1) SÉVERIN DE LA CHAPELLE, op. cit., pag. 73.

Nel 1869 il Vade lo propose nel senato degli Stati-Uniti per le elezioni al congresso di tutta l'Unione.

Nel 1870 e nel 1871 fu adottato nella Pensylvania per le elezioni de' consigli municipali e per i consiglieri de' borghi. Nel 1870 fu parimenti applicato il voto cumulativo nell'Illinois per le elezioni legislative a tre deputati.

In Inghilterra, nel 1870 fu autorizzato per le elezioni a' consigli di amministrazione delle scuole di Londra e delle altre grandi città. Nel 1871, il Dixon deputato di Birbingham propose di abolirlo, ma la proposta fu respinta senza discussione.

In altri stati dell'America del sud, cioè nell'Illinois (1870) nella Virginia (1872), nella Pensylvania (1873), nell'Ohio (1874), nel Missouri (1876) e nella California (1879) fu adottato per l'elezione dei direttori delle società per azioni (1). Funziona inoltre nello stato di Deseret, ove fu introdotto nella costituzione il 18 marzo 1872. Anche nello stato di Nuova-York, il senato e la camera dei rappresentanti ne votarono l'adozione rispettivamente nel febbraio e nel marzo del 1872: ma il governo vi oppose il veto.

Nel 1873 la legislazione di Buenos-Ayres adottò il voto cumulativo, che fu applicato nelle elezioni del 1874 e 1875. Nell'anno seguente vi fu sostituito il voto proporzionale con le liste concorrenti combinato col voto cumulativo.

Nel 1874 l'assemblea costituente dello stato dell'Ohio stabilì il voto cumulativo per le elezioni legislative, ma il plebiscito lo respinse.

Nell'agosto del 1882, discutendosi nella camera de' rappresentanti del Belgio il regolamento per la camera medesima, il deputato Pirmez propose il voto cumulativo per le elezioni dell'ufficio di presidenza e delle commissioni, ma questo emendamento dopo viva discussione fu respinto (2).

Il Chilì, nel 9 gennaio 1884, adottò il voto cumulativo per le elezioni de' deputati ed il voto limitato per le elezioni municipali.

Durante la conferenza internazionale privata, tenuta in Anversa, e propriamente ne' giorni 7, 8 e 9 agosto 1885, tutti i partigiani de' diversi sistemi proporzionali a liste concorrenti, parvero mettersi di accordo per adottare il voto cumulativo come ausiliario destinato a facilitare la manifestazione delle preferenze personale degli elettori (3).

Nella Svizzera tutte le legislazioni che adottarono il sistema delle

(1) BRUWAERT, consul de France à Chicago, *Rapport sur la représentation proportionnelle aux États-Unis*. Nel *Bullettin de la Société française de législation comparée*. Juillet, 1885.

(2) ERNEST NAVILLE, *Progrès de la Réforme*, pag. 13. Nella *Revue Belge de la représentation proportionnelle*, 1885.

(3) SÈVERIN DE LA CHAPELLE, op. cit. pag. 79.

liste concorrenti respinsero il voto limitato, ad eccezione del cantone di Zug.

In Francia il voto cumulativo fu propugnato da parecchi pubblicisti che lo proposero come temperamento al sistema delle liste concorrenti. Fra questi sono degni di nota: Maurizio Vernes, segretario dell'associazione francese per la pubblicazione delle discussioni parlamentari sulla rappresentanza proporzionale, Bechaux, professore alla facoltà cattolica di Lilla, Thirria, già consigliere di stato. Nel 1896, avendo l'ex ministro Renato Goblet presentato un disegno di legge per ristabilire lo scrutinio di lista, l'ingegnere Vauthier, ex deputato, propose in un opuscolo un emendamento, consistente nell'applicazione del voto cumulativo allo scrutinio di lista ordinario, come funzionava sin dal 1893 nella Colonia del Capo.

5. Un primo difetto che si attribuisce al voto cumulativo è quello di sopprimere ogni sentimento di solidarietà politica fra gli elettori: ognuno de' quali finisce col concentrare i suoi voti sulle sole persone che attirano le sue simpatie personali, indipendentemente dalle vedute di partito. In secondo luogo, come abbiamo già notato, esso permette alle piccole minoranze ben disciplinate di ottenere, specialmente nelle rappresentanze locali, una porzione di voti proporzionalmente più grande di quella alla quale i loro elettori avrebbero numericamente diritto. Si supponga un collegio a dieci deputati e con 10.000 elettori, divisi in 5500 di maggioranza omogenea e 4500 elettori appartenenti a minoranze diverse, divise in sei gruppi di 750 elettori elettori, ma votanti tutti cumulativamente sopra un solo nome. I dieci candidati della maggioranza omogenea raccoglieranno, salvo eccezioni, 5500 voti per ciascuno. I sei candidati delle minoranze coalizzate avranno 750 voti \times 10, cioè 7500, e naturalmente risulteranno tutti eletti. Così le minoranze avranno sei rappresentanti, la maggioranza quattro. Nè a questo fatto potrebbe ovviare la maggioranza avvalendosi anch'essa del voto cumulativo. Essa non potrebbe cumulare nemmeno due suffragi su di ogni candidato senza diminuire della metà il numero de' candidati da portare sulla lista, e quindi senza rinunciare preventivamente alla maggioranza assoluta del seggio. Il Vautier proponeva di dividere una maggioranza di 5500 elettori in sei gruppi cumulativi di 916 elettori ciascuno. Ogni gruppo darebbe a sei candidati cumulativi 9166 voti. Ma con questo sistema, che vorrebbe distribuire a squadre l'esercito elettorale, la maggioranza si scinde e perde il primo elemento indispensabile alla battaglia: l'unità delle forze, e quello spirito di coesione, col quale soltanto si può confidare nella solidarietà degli elettori (1).

(1) SEVERIN DE LA CHAPELLE, op. cit., pag. 82.

6. Sulla base di questi due sistemi, il Séverin de la Chapelle ne ricostruisce un terzo, che egli denomina *scrutinio di lista frazionario*. Armonizzando il voto limitato col voto cumulativo, egli propone che nei collegi a due rappresentanti l'elettore voti per un solo candidato; negli altri per la metà più uno de' candidati da eleggere. Gli elettori possono scrivere sulla loro scheda de' nomi differenti, oppure uno o più nomi cumulativamente ripetuti, nel limite indicato. Ogni nome eccedente questo limite si considera come non scritto.

Il Séverin de la Chapelle giustifica la sua proposta con tre considerazioni principali. Innanzi tutto esso riduce alla metà, in tutte le circoscrizioni, i nomi de' candidati da votare, semplificando il lavoro preliminare degli elettori, che hanno una metà di nomi da scegliere, e quello degli ufficii elettorali che hanno una metà di nomi da scrutinare.

In secondo luogo, la lista frazionaria rispetta il principio politico della necessità di una maggioranza omogenea e direttrice nelle elezioni, come nelle assemblee deliberanti. Essa rende efficace il voto per scrutinio di lista in profitto di una sola minoranza, nelle piccole circoscrizioni da due a quattro deputati, ed in profitto di un più gran numero a misura che le circoscrizioni si allargano. Questo risultato si ottiene permettendo alle diverse minoranze di concentrare, occorrendo, su di un solo nome, tutti i suffragi di cui possono disporre.

Infine il sistema della lista frazionaria prescinde dal principio della maggioranza assoluta. Tuttavia, la maggioranza relativa, per potere essere eletta al primo scrutinio, dovrà essere per lo meno eguale al numero dei votanti (1).

III.

SISTEMI RAZIONALI

1. Principii generali — 2. Il sistema per quoziente — 3. Imitazioni legislative — I progetti Minghetti e Genala — 4. Liste concorrenti: Sistema belga — 5. Sistema Svizzero.

1. I sistemi, che abbiamo esaminati nel capitolo precedente, costituiscono i primi tentativi escogitati per dare una rappresentanza alle minoranze, tentativi fondati su criteri empirici, perchè la parte concessa alla minoranza è preventivamente determinata dal legislatore.

Esaminiamo ora quei sistemi che i loro sostenitori chiamano razionali, perchè, almeno matematicamente parlando, accordano alla

(1) SÉVERIN DE LA CHAPELLE, op. cit., pag. 92.

minoranza una rappresentanza proporzionata alla loro forza numerica. Sono appunto questi ultimi che sogliono denominarsi sistemi della *rappresentanza proporzionale* per distinguerli dai primi, che più propriamente si dicono della *rappresentanza delle minoranze*.

Il criterio informatore dei sistemi razionali è la proporzionalità, che dovrebbe risolversi in un rapporto, matematicamente perfetto, tra i gruppi elettorali e la loro rappresentanza. Questo criterio della proporzionalità trova la sua applicazione logica nella determinazione del quoziente che risulta dividendo il numero de' votanti per il numero degli eligendi. Di modo che il candidato che ha raccolto un numero di voti corrispondente alla cifra del quoziente, è proclamato eletto.

Come si vede, questo sistema, appena enunciato, presenta una grande semplicità di caratteri, e soprattutto la facilità della sua applicazione e la giustizia de' suoi risultati. Vedremo in seguito quanta parte di vero si riscontri attraverso questi caratteri esteriori, e se veramente la rappresentanza proporzionale raggiunge la meta, da tutti agognata, di una perfetta giustizia elettorale.

Senza dubbio il criterio dalla proporzionalità doveva essere il punto di arrivo, cui doveva inevitabilmente pervenire la teoria della rappresentanza delle minoranze. La determinazione preventiva della parte che a queste si dovesse assegnare, era troppo illogica per poter soddisfare i sostenitori di un'equa distribuzione di voti. Nondimeno fu un primo passo che aprì la via ad una lunga serie, non ancora chiusa, di proposte tendenti a trasformare quella formola irrazionale in un'altra rispondente a più rigorose esigenze matematiche.

Sarebbe impossibile esporre, sia pure sommariamente, tutte le numerose variazioni che si sono venute escogitando su questo sistema semplicissimo del quoziente. Il quale appena enunciato richiamò l'attenzione di tutti gli scrittori ed uomini politici, cui pareva, e ad alcuni pare tuttora, che dovesse costituire la formola definitiva di un perfetto governo rappresentativo.

Queste variate applicazioni si possono dividere in due categorie. La prima che chiamano appunto *sistema per quoziente* e l'altra *sistema delle liste concorrenti*.

2. Il tipo più spiccato del primo sistema è quello applicato dal ministro Andrae in Danimarca ed escogitato teoricamente da Tommaso Hare in Inghilterra.

Fu appunto questo sistema che destò tutto il movimento proporzionalista in Europa e in America; fu su di esso che si vennero tessendo tutte quelle formole variatissime alle quali abbiamo accennato.

Notiamo innanzi tutto che il sistema per quoziente ha avuto un'applicazione assai limitata.

Il *Rigsraad*, che era l'unica assemblea legislativa istituita prima

con un'ordinanza reale del 24 luglio 1854 e riconosciuta dalla costituzione del 25 agosto 1855, si componeva di ottanta membri, de' quali venti nominati dalla corona, trenta eletti dagli stati provinciali secondo la legge antica e gli altri trenta col sistema del quoziente.

L'elettore non poteva dare che un solo voto effettivamente valido, ma poteva scrivere sulla sua scheda tanti nomi eventuali quanti erano i deputati da eleggere nel suo collegio. Terminata la votazione i diversi uffici elettorali spedivano tutti i processi verbali all'ufficio centrale, il quale stabiliva il quoziente elettorale cioè divideva il numero dei votanti per quello degli eligendi.

Erano proclamati eletti tutti quei candidati che avevano raggiunto il quoziente. Durante lo scrutinio, quando un candidato era proclamato eletto non gli erano più attribuiti i voti che risultavano in suo favore sulle schede successive, i quali invece erano attribuiti a' candidati eventuali segnati posteriormente e così di seguito.

La costituzione del 9 novembre 1863 per i paesi a nord dell'Older istituì invece un'assemblea legislativa (*Rigsdag*) composta di due camere, il *Landsting*, o camera alta, ed il *Folkething*, o camera bassa, le quali furono conservate dalla vigente costituzione del 28 luglio 1866. Ora i membri del *Folkething* sono eletti col sistema della maggioranza assoluta a norma della vigente legge elettorale del 12 luglio 1867. I componenti del *Landsting* sono presentemente sessantasei, dei quali dodici nominati dal re, uno da Bornholm, uno dal Lagthing delle isole Faeroë, ed inoltre, sette dalla città di Copenaga e 45 dalle circoscrizioni elettorali comprendenti le campagne e le città. Per le elezioni di questi ultimi, a norma del § 40 della costituzione, la votazione si fa secondo le regole del sistema proporzionale, da noi già indicato. Presentemente pare che il parlamento danese pendea per l'applicazione del sistema delle liste concorrenti, come funziona nella Svizzera o nel Belgio. Difatti nel 1890, su proposta del deputato Bajer, la camera bassa ha adottato un sistema di liste concorrenti per le elezioni degli uffici e delle commissioni.

I sostenitori del sistema per quoziente affermano che l'elettore pur conferendo un solo voto valido, può darne degli altri eventuali, di modo che la sua scheda non è mai perduta, perchè nel caso in cui sia già stato eletto il primo candidato segnato nella sua lista, il suo voto è attribuito a quello segnato posteriormente, e così di seguito. In secondo luogo l'elettore non è vincolato a nessun partito, il che conferisce alla sua piena libertà di votazione, non essendo obbligato a scegliere fra le liste proclamate ufficialmente.

Gli avversari di questo sistema assumono alla loro volta che la scheda a sistema realmente uninominale ed apparentemente a scruti-

nio di lista, costituisce un' anomalia. In secondo luogo l' elettore ha un interesse assai limitato nella votazione, perchè ignora effettivamente a chi sarà attribuito il suo voto. Inoltre lo stesso candidato non è in grado di conoscere a quali elettori deve la sua elezione.

Infine è necessario por mente alla grande confusione, con le relative possibili frodi, che deve produrre la spedizione delle schede all'ufficio centrale, e gli errori cui può dar luogo lo spostamento delle schede e l'attribuzione de' voti. Sono appunto questi difetti che ne hanno sconsigliato l'applicazione negli altri paesi e che hanno determinato un'orientazione verso il sistema, o, per meglio dire, verso i sistemi delle liste concorrenti (1).

3. Difatti le imitazioni legislative del sistema Hare sono appena due. Esso fu istituito nel 1893 per le elezioni legislative nella repubblica di Costa-Rica con decreto del presidente Rodriguès, e poi, nel 1896 fu applicato nella Tasmania per le elezioni di tre o più deputati.

Fra le varie imitazioni del sistema Hare, è degna di rilievo quella proposta dal Minghetti. Il quale, sulla base di un collegio nazionale, propose di accordare agli elettori due suffragi: il primo di preferenza, l'altro di supplemento, analogo a' suffragi eventuali che si riscontrano nel sistema di Tommaso Hare. Il candidato, per essere eletto, non ha bisogno dell'intero quoziente elettorale, ma della metà più uno del quoziente che risulta dalla divisione del numero de' votanti per quello degli eligendi.

Nello scrutinio si tiene conto solo del primo nome segnato sulla scheda. Appena che il candidato ha raccolto un numero di suffragi corrispondente alla metà del quoziente più uno, le schede estratte posteriormente e che portano segnato pel primo il suo nome, sono invece attribuite al candidato segnato dopo.

Questa riduzione del quoziente alla metà fu anche proposta nel novembre 1871 alla camera de' deputati in Grecia dal ministro Coumoundouros. La limitazione de' suffragi a due nomi per ordine di preferenza fu anche proposta da Sidney Sonnino in un suo progetto (2).

Il Morelli, esaminando questo progetto del Minghetti, fa due appunti gravissimi. Egli dopo di avere rilevato come la riduzione del quoziente alla metà più uno sia affatto arbitraria, osserva che la

(1) P. DARESTE, *Les débats du parlement danois... relatifs à la représ. prop.* pagina 338. Nel volume: *La représentation proportionnelle, Etudes de législation et de statistique comparées.* Paris, 1888. — LYTTON, *Report on the election of Repres. for the Rigsraad*, 1 luglio 1863. — J. SPINOLA, *La legge elettorale danese e la sua applicazione.* Nel « Bollettino dell'Associazione per la rappresentanza proporzionale ». Roma 1872. — MORELLI, *Alcune osservazioni sul sistema Hare.* Nei *Saggi sui sistemi di scrutinio*, Verona-Padova, 1887.

(2) SIDNEY SONNINO, *Della rappresentanza proporzionale*, Firenze, Barbera, 1872.

restrizione imposta all'elettore di scrivere due nomi soltanto, se facilita l'opera dell'elettore medesimo e lo spoglio delle schede, toglie però qualunque efficacia al metodo stesso e di un rimedio vero ne fa un palliativo. Inoltre il Minghetti non rimedia al difetto capitale delle liste di preferenza, di lasciare al caso una grande ingerenza nella elezione. Il Morelli dimostra pure come ai gruppi più insignificanti, composti di pochi elettori, ma arditi e concordi di vedute e interessi, riescirebbe agevole, per la loro stessa piccolezza, di votare concordi per pochi nomi ed anche per un nome solo. Invece i partiti più grossi, che sono per natura stessa delle cose, meno compatti, meno agili, meno battaglieri, sarebbero imbarazzatissimi nello stabilire il numero de' proprii candidati ed il modo di distribuzione dei suffragi. Malgrado gli ordini de' capi partito, l'azione de' comitati e della stampa, non è agevole che essi regolino questa distribuzione in modo da assicurarsi la rappresentanza loro spettante in giusta proporzione. Nella migliore ipotesi non si potrebbe impedire (e sarebbe forse dannoso che s'impedisce) che un numero di suffragi molto maggiore della cifra di elezione fosse accordato agli uomini più eminenti o più noti e simpatici de' singoli partiti. Ebbene questi suffragi resterebbero senza alcuna efficacia materiale sul risultato dello scrutinio. Ed in tal caso la proporzionalità sarebbe infranta, in vantaggio delle minorità più piccole!

Infatti, conchiude il Morelli, si andrebbe incontro al pericolo che il parlamento non rappresentasse veramente il paese, ma in senso inverso che col sistema vigente, togliendo il potere alla maggioranza per darlo ad una minoranza, o per lo meno dando alle minorità una rappresentanza più ampia di quella cui proporzionalmente avrebbero diritto e quindi un predominio ingiusto e dannoso. *Ogni concetto di rappresentanza andrebbe quindi a rovescio* (1).

Anche Francesco Genala presentò un progetto che fu chiamato semiproporzionale (2). L'Italia sarebbe stata divisa in 134 collegi, con due, con tre, con quattro e con cinque deputati. In ciascun collegio l'elettore non aveva che un voto. Si proclamava eletto il candidato che avesse ottenuto più del terzo de' voti ne' collegi a due deputati, più del quarto ne' collegi a tre deputati, più del quinto ne' collegi a quattro deputati, e più del sesto ne' collegi a cinque deputati. Questo progetto ha de' precedenti in quello proposto da Condorcet, per la nomina de' giurati nel suo piano di costituzione presentato

(1) MORELLI, op. cit., pag. 185.

(2) GENALA, *Metodo per applicare la rappresentanza proporzionale in Italia*, emendamenti al progetto di legge elettorale. Firenze, 1879.

alla Convenzione nel 1793, e nei progetti proposti da A. Mackay nel 1840 e da A. Merchant nel 1869 (1).

Altre proposte sulla base del sistema per quoziente sono:

1.° Il sistema di J. Curie, luogotenente colonnello del genio, che lo ha presentato nel 1889, 1891, 1894 e 1896 all'Associazione francese per l'avanzamento delle scienze applicate (2).

2.° Il sistema di J. de Assise Brasil, deputato degli Stati Uniti del Brasile, ministro plenipotenziario a Lisbona (3).

3.° Il sistema di R. Siegfried, pubblicista di Konisberga, che formò la base di un disegno di legge presentato nel 1897 alla camera de' deputati del Wurtemberg.

Sono infine notevoli altri due progetti, in forza de' quali l'elettore non è vincolato a nessuna circoscrizione locale, e le schede elettorali debbono contenere un numero fisso ed uniforme di nomi in tutto il territorio nazionale. Essi sono: 1.° Il progetto di Eduardo Campagnole, avvocato, il quale accorda a tutti gli elettori sei suffragi per scheda; 2.° e quello di Raoul de la Grasserie, giudice al tribunale di Rennes, che ne accorda tre (4).

4. Il sistema delle liste concorrenti può ravvisarsi particolarmente ne' due tipi più spiccati che si riscontrano nella legislazione belga e nella svizzera.

Abbiamo accennato alle conclusioni della conferenza tenuta in Anversa nel 1885. Ora in seguito a queste, il 23 dicembre 1887 il de Smet de Bornan ed altri cinque deputati presentarono alla camera belga un disegno di legge per applicare il sistema delle liste concorrenti del d'Hondt alle elezioni del senato, della camera ed a quelle comunali e provinciali.

Vittorio d'Hondt, professore di diritto alla facoltà di Gand, aveva pubblicato nel 1882 in Bruxelles un opuscolo nel quale esponeva un sistema sulla base delle liste concorrenti, che aveva molta analogia con un altro sistema presentato dal Borda nel 1781 all'Accademia delle scienze di Parigi e denominato delle liste graduate (5).

Il d'Hondt distingueva le schede elettorali in due serie: 1.° Le schede intere, nelle quali il voto dell'elettore, dato interamente nella

(1) CONDORCET, *Œuvres complètes*, t. XVIII, Paris, 1804, pag. 365. — A. MACKAY, *Electoral Districts*, London, 1748. — A. MERCHANT, *Representation of Minorities*, London, 1869.

(2) Bollettino dell'Associazione, 28, rue Serpente, Paris.

(3) Librairie Guillard, Millaud et C.ie, 96, Boulevard Montparnasse, Paris.

(4) Per un esame particolareggiato di questi progetti, vedi: SEVERIN DE LA CHAPPELLE, op. cit., pag. 301.

(5) V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, librairie, G. Murquart, 1882.

sua indivisibilità assoluta, ad un solo candidato, o ad un insieme di candidati, può essere ravvisato come una unità completa ed assoluta; 2.º le schede nelle quali il voto essendo diviso tra due, tre, quattro o cinque candidati, distinti fra loro dall'elettore, è, per secreto desiderio dell'elettore medesimo, considerato come un numero frazionario, completo o incompleto, e non ha valore, per i candidati indicati nella lista, che per una metà, un terzo, un quarto o un quinto del voto intero. Queste frazioni di voto doveano poi essere, dal seggio incaricato dello scrutinio, ridotte all'unità semplice ed indivisibile, per potere essere computate come quelle della prima serie. Per facilitare quest'operazione, il d'Hondt faceva seguire a questo suo primitivo progetto cinque lunghe tavole di riduzione. Questa riduzione rendeva complicato il sistema ed allora il d'Hondt pensò di semplificarlo considerando tutti i voti, anche incompleti, come delle semplici unità di eguale valore, con la sola condizione che presentino, a vantaggio de' gruppi di opinione, un segno verticale superiore, ed in vantaggio de' singoli candidati, un segno laterale in ogni scheda.

Questo secondo sistema fu esposto nella *Revue Belge* per la rappresentanza professionale nel fascicolo del 15 marzo 1884. Il Comitato riformista belga lo adottò con lievi modificazioni; dopo di che il disegno di legge comparve, nella sua redazione definitiva, nella medesima *Revue belge* (1886, pag. 254-328).

Sulla base di esso fu presentato, come abbiamo già detto, un apposito disegno di legge alla camera. Le varie sezioni di questa esaminarono lungamente il progetto che si componeva di ben novantadue articoli, per cui la discussione pubblica non potette iniziarsi prima del 1893. Il ministero, che era presieduto dal Bernaert, sostenne vivamente il progetto, ma con esito negativo, per cui il gabinetto presentò le sue dimissioni. La riforma ritornò dinanzi alle camere nel 1895 e fu allora stabilito di sperimentare il sistema proposto dal d'Hondt nel ballattaggio delle elezioni amministrative.

Infine dopo varie vicende parlamentari, il parlamento votò il progetto che divenne poi la legge 29 dicembre 1899 e che è attualmente in vigore. Questa legge organizza la rappresentanza proporzionale sulla base del comune divisore e col concorso di queste tre regole speciali: 1º l'elettore è obbligato di non disporre che di un voto in favore di un solo candidato; 2º la scelta fra candidati di una medesima lista è subordinata ad una distribuzione preventiva de' suffragi di lista secondo un ordine devolutivo; 3º sono presentati ed eletti de' candidati supplenti, ma in una serie distinta da quella de' candidati effettivi.

Per poter giudicare dell'utilità di questa legge è necessario esporne il meccanismo.

Non meno di quindici giorni prima della data fissata per le elezioni, debbono essere presentate le candidature. La presentazione ha luogo con un atto firmato da' candidati e da cento elettori almeno, appartenenti alla medesima circoscrizione. L'atto è comunicato al presidente dell'ufficio elettorale, che è il presidente del tribunale di prima istanza.

È vietato, sia agli elettori di sottoscrivere più di un atto di presentazione, che a' candidati di figurare in più di una lista nella medesima elezione. A questi ultimi è parimenti vietato di presentarsi in più collegi elettorali ad un tempo.

L'atto di presentazione può contenere, oltre alla lista de' candidati effettivi, una lista separata di candidati supplenti: il medesimo nome può figurare fra i candidati effettivi e i supplenti di una stessa lista. È importante l'ordine col quale sono distribuiti i vari candidati nell'atto di presentazione: ogni elettore che non dà un voto personale ad un candidato sarà considerato come approvante quest'ordine.

L'ufficio principale, dopo di avere verificata la regolarità delle presentazioni, stabilisce il numero delle liste e de' candidati che figureanno sulla scheda di votazione. Ogni lista che contenga più di un candidato titolare ha diritto ad occupare su questa scheda una colonna particolare. L'ordine delle diverse liste è determinato dalla sorte e su ognuna di esse è sovrapposto, nel bollettino ufficiale, il numero di ordine che le sarà stato attribuito.

In ogni lista figureranno innanzi tutto i nomi de' candidati effettivi, secondo l'ordine della loro presentazione; in seguito, sotto l'indicazione di supplenti, sono segnati i nomi di questi ultimi, disposti nel medesimo ordine.

L'ufficio principale fa stampare le schede di votazione e fa affiggere le liste presentate secondo la forma data a queste schede. Al disopra di ciascuna lista ed accanto al nome di ogni candidato si trova stampato un quadrato nero, segnato al centro da un punto bianco.

Nel giorno delle elezioni l'elettore si presenta all'ufficio elettorale con una lettera di convocazione, nella quale è indicato, con una cifra assai appariscente, il numero di voti che gli è attribuito. Il presidente dell'ufficio gli consegna uno, due o tre bollettini ufficiali, sui quali appone esteriormente un timbro speciale. L'elettore si reca in una delle camere di isolamento costruite nella sala della votazione e, senza che altri possa vederlo, dà il suo voto annerendo con una matita uno de' punti bianchi, o al disopra di una lista o accanto al nome di un candidato. Quindi piega i suoi bollettini e va a deporli egli stesso nell'urna, mostrando al presidente che ognuno di essi porta esteriormente il bollo ufficiale del seggio.

Ogni voto valido ha un triplice valore. Innanzi tutto deve essere computato per una unità in profitto di una lista per potere stabilire proporzionalmente il numero de' seggi da attribuire ad ogni partito. Inoltre deve essere computato per una unità in profitto di un candidato titolare, per poter designare in ogni lista i candidati a' quali saranno attribuiti. Finalmente deve essere computato per una unità in profitto di un candidato supplente per poter designare i successori eventuali degli eletti di ogni partito.

Il Dupriez, esponendo il sistema elettorale belga, nota che l'elettore può emettere un voto valido in quattro maniere diverse.

1. O egli annerisce il punto bianco al di sopra della lista che egli vuole favorire col suo suffragio: ed allora egli dà il suo voto alla detta lista e dichiara in oltre di votare, seguendo l'ordine di presentazione, per un candidato effettivo e per un candidato supplente.

2. O invece l'elettore annerisce il punto bianco a destra del nome di un candidato titolare da lui preferito; ed allora egli accorda il suo voto alla lista sulla quale figura questo candidato, attribuisce un voto di preferenza a quest'ultimo per la sua designazione come titolare, e dichiara di votare, riferendosi all'ordine di presentazione, per uno de' candidati supplenti della detta lista.

3. O inoltre egli dà un voto personale ad uno de' candidati supplenti; in questo caso, egli dà il suo suffragio alla lista che contiene il nome di questo candidato supplente, dichiara di votare riferendosi all'ordine di presentazione per uno de' candidati titolari della lista medesima, ma manifesta la sua volontà di volere modificare questo ordine relativamente ai supplenti, in profitto del candidato al quale ha dato il suo voto di preferenza.

4. Infine l'elettore può votare ad un tempo per un candidato effettivo e per un candidato supplente della medesima lista. (E questo il solo caso in cui egli può annerire validamente due punti bianchi sulla medesima scheda). In questo caso egli vota per la lista di cui questi due candidati fanno parte, ma manifesta la sua volontà di modificare l'ordine di presentazione, sia degli effettivi che dei supplenti in profitto di que' candidati a' quali ha dato personalmente il suo suffragio.

Quanto alle operazioni di scrutinio, esse, come nota lo stesso Dupriez, sembrerebbero a prima vista complicate per il fatto che ogni suffragio dovrà essere considerato da un duplice punto di vista. Da una parte dovrà essere computato per stabilire le forze rispettive de' vari partiti; dall'altra dovrà essere preso in considerazione per fissare l'ordine di priorità de' candidati.

Esaminando in quanti modi può votare l'elettore, abbiamo veduto che dalla legge sono riconosciute quattro specie di schede valide:

1° schede con le quali l'elettore vota per tutta la lista; 2° schede contenenti un voto nominativo per un candidato titolare; 3° per un candidato supplente; 4° e schede contenenti voti nominativi per un candidato titolare ed un supplente della medesima lista. Ma lo spoglio delle schede non è fatto tenendo presente queste quattro forme di votazione. Invece l'ufficio elettorale procede alla seguente classificazione.

Innanzitutto, facendo lo spoglio delle schede, si fa una prima classificazione secondo la lista alla quale sono favorevoli, ponendo da banda le schede sospette e le nulle.

Si riprende quindi il plico delle schede favorevoli alla prima lista e si dividono in tre categorie: nella prima si collocano le schede segnate in testa della lista, nella seconda quelle che sono segnate solo accanto al nome di un supplente e nella terza quelle che contengono un voto nominativo per un candidato titolare, pur potendo contenere anche un voto per un supplente. Il medesimo procedimento avrà luogo per gli altri plichi contenenti le schede delle altre liste. Le schede sospette o nulle sono distrutte.

Compiuto questo spoglio preliminare, l'ufficio computa le schede segnate in testa della prima lista, e poi quelle che contengono soltanto un voto per un supplente della medesima lista. I risultati di questo computo unitamente a' totali delle due cifre sono segnati in un apposito quadro che è stampato in fondo al modulo del processo verbale. Questi primi totali indicano i voti ottenuti dalle varie liste.

L'ufficio elettorale passa in seguito a computare i voti personali ottenuti da' diversi candidati. Riprende all'uopo il secondo plico contenente i voti in favore di un supplente, classifica e computa le schede secondo i diversi candidati.

Si passa infie al terzo plico, contenente le schede nelle quali l'elettore ha dato un voto ad un titolare ed uno ad un supplente. Il risultato de' voti raccolti dalle due categorie di candidati sarà segnato nel quadro suddetto. Questo quadro è diviso in tante parti quante sono le liste in presenza. La parte assegnata ad ogni lista è suddivisa in tre categorie: nella prima è indicato il totale dei voti riportati dalla lista; nella seconda la cifra dei voti nominativi riportati da ogni candidato titolare; nella terza quelli raccolti dai supplenti.

Il quadro in parola è trasmesso all'ufficio centrale. Il quale innanzitutto computo i suffragi raccolti dalle varie liste. Dopo di che stabilisce il divisore elettorale, che servirà a ripartire i seggi fra le varie liste. Per procedere a quest'operazione, l'ufficio deve dividere successivamente per 1, 2, 3, 4, ecc. la cifra dei suffragi raccolti da ciascuna lista. In seguito distribuirà i quozienti così ottenuti nell'ordine della loro importanza fino alla concorrenza del numero de' man-

dati da conferire. L'ultimo quoziente è il divisore elettorale: ogni lista ha diritto a tanti seggi per quante volte la cifra del divisore è contenuta nella somma de' voti (1).

5. L'altro tipo di sistema elettorale sulla base delle liste concorrenti si riscontra nel regolamento della camera de' deputati della Danimarca (1891) ed in alcune legislazioni della Svizzera dalla quale suole prendere la denominazione. Esso differisce dal sistema belga principalmente perchè le schede non contengono le caselle o quadretti verticali e laterali che abbiamo veduto nelle schede elettorali del Belgio, e che sono destinati ad esprimere i voti che gli elettori possano dare a' partiti o a' singoli candidati di loro preferenza. I principii informatori delle leggi elettorali adottate ne' cantoni, ove fu applicato il sistema della rappresentanza proporzionale, è il medesimo. Fa eccezione il cantone di Zug, ove il sistema delle liste è armonizzato col voto cumulativo. Possiamo quindi prendere ad esame una di queste leggi, quella del cantone di Ginevra (3 settembre 1892) che è la più comunemente citata.

È inutile innanzi tutto ripetere che questo sistema ha per base lo scrutinio di lista. Ogni elettore dispone di tanti voti quanti sono i deputati da eleggere; e questi voti sono computati sia individualmente a' diversi candidati, che alla lista sulla quale figurano. A Ginevra sono ordinariamente cinque liste in presenza: democratica, radicale, operaia, indipendente e nazionale. Supponendo che vi sieno dieci deputati da eleggere, ogni elettore depone nell'urna una scheda contenente i dieci nomi di una di queste liste. Se quindi egli ha votato una scheda della lista indipendente, egli ha dato nel medesimo tempo il suo voto a ciascuno de' candidati indipendenti ed a tutta la lista.

Alla sua volta l'ufficio elettorale addiziona da una parte il numero de' suffragi dati individualmente ad ogni candidato, e dall'altra il numero de' suffragi dati ad ogni lista. A questo proposito è necessario notare che l'elettore non è obbligato a votare la lista come fu proposta dal partito, ma può compilarla a suo piacere, scegliendo i candidati proposti dalle varie liste. Ecco perchè l'ufficio elettorale deve procedere prima al computo de' voti individuali e poi attribuirà un voto di lista a questo o a quel partito, secondo che il candidato appartiene all'uno o all'altro.

Ottenuto il totale de' suffragi individuali e de' suffragi di lista, l'ufficio procede al calcolo del quoziente elettorale. Per ottenerlo, bisogna dividere il totale de' voti per il numero de' deputati da eleg-

(1) LEON DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, pag. 188. — GOBLET D'ALVIELLA, *La représentation proportionnelle en Belgique*, pag. 142.

gere. Ogni partito avrà diritto a tanti rappresentanti per quante volte il quoziente elettorale è compreso nel numero de' voti che ha ricevuto. Difatti l'art. 12 della legge in esame così si esprime:

« Pour le collège de la ville de Genève et aussitôt le dépouillement terminé, le grand bureau établit le chiffre électoral de chaque liste en faisant l'addition de tous les suffrages nominatifs ou de liste qu'elle a obtenus.

« La somme de tous les suffrages obtenus par les différentes listes, divisée par le nombre des députés à élire, constitue le *quotient électoral*.

« Chaque liste obtient autant de représentants que son chiffre électoral renferme de fois ledit quotient.

« Si le calcul de répartition laisse la députation incomplète, les députés restant à élire sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions » (1).

Il medesimo principio fondamentale informa la legge elettorale del cantone Ticino (8 marzo 1891), del cantone di Neuchâtel (21 ottobre 1891), del cantone di Zug. (1 settembre 1894) del cantone di Soletta (18 marzo 1895). Inoltre il gran Consiglio del cantone di Friburgo, il 19 maggio 1894, adotta il principio della rappresentanza proporzionale, ma facoltativamente per le elezioni municipali e purchè un numero di elettori, variante da 5 a 25 per comune, ne domandi l'applicazione; ed il popolo di Berna l'adotta per le elezioni della sua municipalità (2).

Infine fuori d'Europa, è degna di nota la costituzione della repubblica Argentina, riveduta nel 1895, la quale ha adottato il sistema delle liste concorrenti.

(1) JAN PAUL LAFFITTE, *La représentation proportionnelle*, pag. 47. Paris, Lèvy, 1897.

(2) Per uno studio comparativo sulle diverse leggi svizzere, si consulti il bellissimo studio pubblicato da Alfonso Frey nel *Bulletin de la Société Suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet, 1896, Genève et Bâle, Ed.

CRITICA DELLA TEORIA PROPORZIONALISTA

1. Erronei giudizi sul regime a maggioranza. — 2. Pretesa distinzione fra il diritto di decisione e quello di rappresentanza. — 3. La teoria proporzionalista e i partiti politici. — 4. Errori e pericoli del sistema proporzionalista. — 5. Conclusione.

1. Quando le opere di Tommaso Hare divulgarono in Europa e in America la teoria della rappresentanza proporzionale, moltissimi scrittori ed uomini politici l'accosero come una scoperta scientifica destinata a frenare tutte le oscillazioni del governo rappresentativo. Quella teoria fu annunciata come la formola ultima per il rassetto definitivo di questa forma di governo, come la condizione essenziale per il suo retto funzionamento.

Ha essa corrisposto a queste entusiastiche aspettative dei suoi ammiratori? Trova essa veramente ne' principii del governo rappresentativo il suo fondamento giuridico?

Alla prima domanda non si può rispondere ancora, perchè le prove che va facendo questa teoria nella vita politica degli stati ove fu applicata sono troppo recenti. Essa si trova ancora nello stadio sperimentale e quindi ogni previsione è avventata, ogni giudizio, prematuro. I suoi sostenitori affermano che essa ha fatto ottima prova: specialmente quelli della Svizzera e del Belgio, i soli paesi ove si va sperimentando in più larga misura, dicono che questo sistema ha stabilito l'equilibrio nel corpo elettorale, ha salvato il paese dalla rivoluzione.

Io ritengo invece che queste affermazioni sono troppo affrettate; perchè di fronte ad un nuovo sistema elettorale, la cui applicazione, ne' primi periodi, non può essere mai perfetta, alcuni esitano a pronunziarsi per non parere retrogradi, altri per non averne bene intraveduti gli effetti. Soltanto que' partiti che con la regola del quoziente riuscirono finalmente ad ottenere un maggior numero di rappresentanti vanno gridando che nessun sistema è migliore. Ma di questi ultimi giudizi non possiamo occuparci, perchè ogni partito trova migliore quel sistema ove può cogliere più larga messe di voti. Lasciamo quindi le indagini sperimentali e ravvisiamo la teoria della rappresentanza proporzionale nel complesso de' suoi elementi giuridici. Gli argomenti sui quali essa si fonda sono di due specie, alcuni di indole negativa, altri di indole positiva.

I primi si riassumono in quell'insieme di ragioni con cui si combatte il regime a maggioranza. La maggioranza, si dice, è un dispo-

tismo come un altro, cui deve piegare la cervice ogni minoranza sia pure considerevole. E' necessario quindi combattere questa nuova tirannia, che, per giunta, è irresponsabile. Anzi i nemici della maggioranza le muovono un'accusa ancora più grave: essi dicono che il più delle volte la maggioranza è tale soltanto in apparenza, perchè in realtà essa non sempre corrisponde alla maggioranza del paese o per lo meno del corpo elettorale. Per dimostrare questa tesi si suole addizionare il numero de' voti raccolti dalla minoranza e quello degli elettori astensionisti. Spesso questo totale supera il numero dei voti ottenuti dalla maggioranza. Con questo argomento si vorrebbe dimostrare matematicamente che la vera maggioranza è la minoranza. Ma, come è facile vedere, con questo raziocinio si dà per dimostrato uno di que' termini che è ancora da dimostrare. Occorre cioè dimostrare innanzi tutto che gli astensionisti, votando, avrebbero dato il loro suffragio alla minoranza. Senonchè, dopo questa dimostrazione, nemmeno si potrebbe affermare che questa minoranza sia virtualmente la maggioranza: perchè la falange degli astensionisti, per il solo fatto di non essere scesa a combattere, ha sconvolte le basi della battaglia porgendo al nemico l'opportunità della vittoria. In tali condizioni gli astensionisti non potranno essere annoverati co' votanti della minoranza sconfitta, ma, indirettamente, della maggioranza vincitrice, dalla quale fecero il gioco. D'altra parte non so con quanta sincerità possa questa minoranza contare su questo ipotetico presidio di neghittosi, a' quali deve appunto la sua caduta.

La verità è che il principio della maggioranza trasportato nel campo politico sia elettorale, che parlamentare, corrisponde ad una legge assai più complessa e rigorosa, che governa tutte le più spiccate manifestazioni del mondo sociale.

La maggioranza, nel fondamento organico della sua natura, è preponderanza di energie lottanti nell'agone della vita, è una somma di forze che schiaccia o soggioga un'altra somma di forze inferiori. Sorga dovunque questa inferiorità, dal numero, dalla capacità, da un complesso di circostanze imprevedute o imprevedibili, essa è sempre tale, e non potrà mai attribuire a sè il privilegio della vittoria. Sui campi di battaglia la preponderanza del numero è uno de' fattori più essenziali per la vittoria. Ma nelle battaglie politiche questa preponderanza è condizione assoluta: la legge del maggior numero impera sovrana, ed in nome di questa legge si decidono tutte le lotte ne' comizii e ne' parlamenti.

Lo sanno molto bene i partiti politici; i quali appunto per questo vanno escogitando metodi e mezzi elettorali diretti appunto a conseguire la necessaria preponderanza del numero. È questo il movente

recondito di tutti i sistemi elettorali, lo spirito che informa tutte le elucubrazioni de' vari gruppi politici aspiranti alla maggioranza.

È inutile dire che, soppresso il criterio della maggioranza, sarebbe interamente ostacolato il funzionamento delle assemblee parlamentari. Se la maggioranza, quale risulta dall'esito di una votazione, non potesse assumere ed esercitare tutti i diritti emergenti dalla votazione medesima, avrebbe combattuta una inutile battaglia: avrebbe impiegata una somma di energie scaricate nel vuoto.

2. Tutto questo lo sanno i proporzionalisti; i quali appunto perciò hanno inventato quella, che vorreb'essere una sottile distinzione fra il diritto di decisione e quello di rappresentanza. Essi riconoscono che nelle battaglie parlamentari debba imperare la legge del maggior numero, senza di cui le assemblee non potrebbero emettere le loro deliberazioni: ma non ammettono che questa legge debba imperare egualmente nelle lotte elettorali. In questo caso, essi dicono, non si tratta di prendere una decisione, ma di designare un rappresentante. Ora questa designazione deve corrispondere, quantitativamente, al numero di coloro che sono chiamati a farla.

Ciò dicendo, i proporzionalisti fanno un gioco di parole, perchè stabiliscono una distinzione, che in realtà non esiste. E che forse la nomina di un rappresentante non è anch'essa una deliberazione del corpo elettorale?

Ed in questa deliberazione, non sarebbe ugualmente giusto, che per evitare un inutile disgregamento di forze, imperasse la legge del maggior numero? Non sarebbe ugualmente utile alla coesione delle forze politiche che la maggioranza de' votanti abbia essa sola il diritto di decidere chi debba rappresentare gl'interessi del collegio? I proporzionalisti dicono che non è giusto lasciare la minoranza senza un rappresentante che ne tuteli gl'interessi e noi vedremo sino a qual punto sia vero che le minoranze, numericamente importanti, restino senza rappresentante.

Per ora ci basti di avere dimostrato che l'impero della maggioranza è la legge unica che regola il funzionamento di tutti gli organismi politici e sociali: e che la pretesa distinzione fra il diritto di decisione e quello di rappresentanza non ha un fondamento razionale, perchè in definitiva la designazione di un rappresentante è anch'essa una decisione.

3. Con gli argomenti di indole negativa i proporzionalisti tendono a demolire il regime della maggioranza: con quelli di indole positiva si affaticano invece a costruire sulle sue rovine il sistema della rappresentanza proporzionale. Abbiamo veduto le premure prodicate alla minoranza per sottrarla alla tirannia della maggioranza. Ma nella esposizione della parte positiva della teoria, questi due ter-

mini spariscono, ed invece di una maggioranza e di una minoranza, invece di una forza politica preponderante e di un'altra che lotta per sostituirsi a quella, esistono parecchi gruppi di elettori, ognuno dei quali rappresenta uno speciale programma politico.

Nessuno di essi salvo eccezioni dispone di un numero di voti corrispondente alla maggioranza assoluta de' componenti la circoscrizione elettorale; e quindi tutti costituiscono un insieme di gruppi concorrenti.

Ora ognuno di questi gruppi, non potendo aspirare da solo al potere, pretende almeno di essere rappresentato nell'assemblea nazionale. Una volta penetrato in questa, non mancheranno coalizioni e combinazioni ministeriali per una briciola di potere.

In questo indefinito frazionamento de' partiti, i quali, più che lottare fra di loro, si affaticano a conquistare il loro posto nell'assemblea nazionale, il regime della maggioranza, prima di essere condannato da' proporzionalisti, finisce quasi col non rispondere più alle mutate esigenze delle attuali battaglie elettorali.

Il criterio informatore del regime a maggioranza presume, come in tutte le battaglie, due campi, l'uno contro l'altro armato. Su questa base si svolgevano le campagne elettorali nei primi periodi nella vita costituzionale. In tutti i paesi, salvo lievi variazioni di nome e di contenuto, esistevano due partiti preponderanti, con forze quasi eguali, l'uno conservatore, l'altro progressista. Essi si alternavano al potere, secondo che nel corpo elettorale preponderava l'uno o l'altro principio che incarnavano. Ora a questi, che erano veri partiti, sono succeduti gruppi dalle gradazioni infinite, i quali non sempre vantano un programma politico da' contorni spiccati e precisi. Essi lottano per l'avvento del loro duce, che deve guidarli, se mai alla conquista del potere. In tali condizioni nessuno di essi, salvo eccezioni, può aspirare alla maggioranza: e quindi il regime di questa, nel campo elettorale, va diventando materialmente inattuabile.

Da questo fatto trae il suo vero punto di partenza il principio della rappresentanza proporzionale. Non essendo possibile ottenere la maggioranza dei voti, si aspira ad un numero di questi proporzionato alla forza numerica del proprio partito. Così, dicono i proporzionalisti, ognuno avrà la parte di rappresentanza che gli spetta, e nessuna gradazione politica, di una certa importanza (beninteso numericamente parlando) sarà esclusa dal parlamento.

Come si vede, per procedere a questa proporzionale ripartizione de' voti tra i vari gruppi di opinioni politiche, è indispensabile un presupposto: cioè il legale riconoscimento di tutti que' partiti, che sono riusciti ad assicurarsi una quota minima di suffragi. Questo fatto è ammesso da tutti i sostenitori della rappresentanza proporzionale.

Il Goblet d'Alviella, che è uno de' più autorevoli, fra questi, nel delineare il fondamento giuridico della teoria proporzionalista, così scrive: « Le véritable fondement de la représentation nationale c'est la division en partis politiques et, dès lors, il est rationnel que ces partis soient représentés au parlement en proportion de leur force numérique dans le corps électoral » (1).

Come si vede il Goblet d'Alviella e con lui tutti i proporzionalisti, fondano la loro teoria su due enunciati che per loro sono assiomatici, mentre invece, al lume di una critica rigorosa, si rivelano abbastanza problematici.

È facile affermare, ma non ugualmente facile dimostrare che il vero fondamento della rappresentanza nazionale non possa sussistere senza la divisione in partiti politici. Io so molto bene che molti ritengono quest'affermazione come un domma di fede, ma appunto per questo io dico che solo ritenendola per un domma la si può accettare senza discussione, perchè volendola sottoporre ad un'indagine razionale, essa potrebbe risultare infondata o per lo meno vera in parte soltanto.

Vale a dire che nel governo rappresentativo hanno una parte assai importante i partiti, ma non per questo si deve concludere che non può sussistere un governo rappresentativo senza partiti. Basta por mente alla genesi del governo rappresentativo in Inghilterra per convincersene. In ogni modo, pur convenendo, non sulla necessità, ma sul fatto che in tutti i governi rappresentativi hanno una parte preponderante i partiti politici, bisogna però convenire che questi partiti non concorrono a costituire la compagine giuridica dello stato. Essi sono organismi sorti liberamente, e destinati a rappresentare gli elementi evolutivi della vita nazionale; e non si potrebbe quindi attribuire ad essi i caratteri di necessità e stabilità, di cui debbono essere dotati gli organismi diretti a rappresentare gli elementi costitutivi dello stato. Ora la teoria proporzionalista, proponendo il riconoscimento ufficiale de' partiti politici, tende ad attribuire caratteri giuridici a questi organismi di natura essenzialmente politica. Il che riuscirebbe di danno per lo stato e per il corpo elettorale. Per lo stato che resterebbe in balia di questi organismi, i quali riconosciuti ufficialmente, eserciterebbero, in maniera assai più autoritaria ed invadente, la parte di potere conferita loro dalla legge. Nè meno grave sarebbe il danno di ogni singolo elettore, che perderebbe interamente la sua oramai poca libertà di azione, dovendo in ogni caso irregimentarsi in una delle tante fazioni che sieno riuscite ad ottenere il loro titolo di riconoscimento.

(1) GOBLET D'ALVIELLA, op. cit. pag. 12.

4. Senonchè, prescindiamo pure da questa indagine sulla costituzione giuridica de' partiti, e ravvisiamo la seconda parte della teoria proporzionalista, quella nella quale si vorrebbe applicare il principio costitutivo de' partiti.

È ugualmente vero che, data l'esistenza de' partiti, sia ragionevole che essi vengano rappresentati in proporzione della loro forza numerica nel corpo elettorale? Ma che forse la rappresentanza nazionale è l'assemblea di una società anonima? Forse il deputato è il rappresentante di un gruppo di azionisti che deve far pesare il suo voto secondo il numero di azioni elettorali che è venuto a rappresentare?

Con questo sistema si abbassa il livello di una assemblea parlamentare, i cui membri non sono più i liberi rappresentanti di una circoscrizione elettorale, ma i mandatarii di un partito, gli esecutori venduti di un programma nelle cui linee debbono svolgere la loro azione politica. Ora è appunto nell'assemblea parlamentare che si rivela tutta la incoerenza e tutti i pericoli del sistema proporzionalista. La pretesa distinzione fra il diritto di rappresentanza e quello di decisione si ripresenta ora per rivelare un nuovo lato del suo fondamento irrazionale. A ciò non pongono mente i proporzionalisti, i quali si preoccupano soltanto di costruire un nuovo sistema elettorale, senza porlo in armonia coi due organismi dello stato che con quel sistema hanno un intimo ed immediato rapporto.

Innanzitutto, ammesso come gli stessi proporzionalisti riconoscono, che nell'assemblea parlamentare le deliberazioni debbano essere prese a maggioranza, in quale maniera stabile si raggrupperanno tutti i rappresentanti, in modo che il governo e l'opposizione possano contare, salvo eccezioni, sull'esito delle singole votazioni? Così il disgregarsi del corpo elettorale si riflette sinistramente non solo sulla composizione della camera elettiva ma anche sulla distribuzione de' suoi membri. Un effetto ancora più grave produce questo frazionamento de' partiti sulla composizione e sul funzionamento del governo. È qui che si rivela tutta l'incertezza dell'azione, tutta la precarietà de' gabinetti. Questi non hanno più una vera maggioranza, cioè un nucleo forte e saldo di deputati che partecipano alla loro idea, che le sostengono ad ogni costo; ma degli amici evanescenti, emissarii di gruppi avvicinati da una transitoria affinità e disposti a voltare le spalle al più lieve spirar di vento.

I proporzionalisti non comprendono che quando più salda è la compagine de' pochi partiti lottanti nell'agone elettorale, tanto più fecondo sarà il lavoro delle assemblee parlamentari, più sicura l'azione del governo.

La teoria proporzionalista distribuendo i voti *per capita* concorre

al dannoso disgregamento del corpo elettorale, che si ripercuote sull'azione de' governi e dei parlamenti.

I partiti in minoranza non hanno dunque diritto ad essere rappresentati? Io non ripeterò la vecchia risposta, che cioè nessun partito di una certa importanza è rimasto mai fuori del parlamento. La storia di tutti i paesi attesta che i rappresentanti più autorevoli di tutti i partiti sono sempre riusciti a penetrare nell'assemblea elettiva, ed a portarvi la voce e le aspirazioni de' loro gregarii. Questo non lo vogliono sentire i proporzionalisti, perchè comprendono che su questo terreno sarebbero battuti. Se un solo rappresentante di un gruppo politico va sino al parlamento, nessun componente di questo gruppo potrà gridare di non essere rappresentato. Ma questo non basta a' proporzionalisti, i quali vogliono che i vari gruppi siano rappresentati per teste e che il deputato, più che una somma di idee, venga a rappresentare una somma di persone, o per meglio dire, di interessi.

In ciò sta tutto l'errore e tutto il pericolo della teoria proporzionalista. Il principio della proporzionalità applicato a' sistemi elettorali tramuta la funzione del suffraggio in una complicata operazione aritmetica sulla cui semplicità gli stessi proporzionalisti non arrivano a mettersi di accordo.

Ne è prova la molteplicità de' sistemi proposti, nessuno de' quali contiene ancora quella formola definitiva, che renda concorde, uniforme questo sistema di votazione, il quale ha tante applicazioni diverse, quanti sono i suoi sostenitori.

Ma riescano pure a trovare questa formola risolutiva del problema proporzionalista, essa non cesserà per questo di essere meno rispondente ad un perfetto sistema rappresentativo.

5. In una prelezione letta nell'Università di Padova, scrivevo: « La matematica, che è legge di armonia universale, dovrebbe offrire con le sue rigide formole la regola infallibile per stabilire il rapporto armonicamente perfetto fra la massa de' consociati e la loro rappresentanza politica... I nuovi alchimisti si affaticano a ricavar l'oro della giustizia elettorale dal grezzo ed inerte metallo, che risponde freddamente: *Nemo dat quod non habet*.

« E non può darlo, perchè la legge matematica del rapporto non può essere giustamente applicata senza il concorso di un'altra legge egualmente matematica, cioè l'identità perfetta delle unità singole fra le quali dovrà essere stabilito il rapporto.

« Ora la capacità elettorale, che è fatta di elementi intellettuali e morali dalle sfumature infinite, come potrà adattarsi a queste leggi inesorabili e tollerarne la tirannica autorità? » (1).

(1) TAMBARO, *La funzione sociale del diritto pubblico moderno*, Napoli, Tip. Priore, 1903, pag. 18.

Nè questo è tutto: perchè con questa rigida applicazione delle regole aritmetiche si fa soltanto il gioco delle piccole personalità e dei piccoli gruppi politici; ma si abbassa la dignità dei grandi uomini e de' forti partiti politici. In un' assemblea parlamentare composta con la regola del tre, ogni deputato vale un altro, purchè abbia raggiunto il *quorum* necessario ad entrare nel parlamento e le vere personalità politiche non potranno mai conoscere il diapason della loro popolarità, perchè appena raggiunta la cifra del quoziente ad essi dovuta, i voti ulteriori non sono più computati.

E così pure l'elettore dovrà vedere i suoi voti attribuiti col sistema *per cascades*, senza poter mai prevedere su chi andranno a cadere suoi suffragi.

La rappresentanza proporzionale ha dunque un peccato di origine, che consiste nell'applicazione di una regola la quale vuol ridurre le unità elettorali, che dovrebbero essere organiche, in tante centurie, meccanicamente aggregate e reggimentate.



LA Rivista giuridica e sociale

Organo del Circolo giuridico di Napoli

Si pubblica ogni mese in fascicoli di 48 pagine
e contiene costantemente le seguenti rubriche:

1. **Dottrina**, ove da' più insigni scrittori dell'Italia e dell'estero sono trattate le più importanti quistioni di diritto e di procedura.

2. **Giureprudenza**, che va divisa in tre parti: a) *civile e commerciale*, con particolare riguardo a quella de' supremi collegi ed alla nuova legislazione che si è venuta formando in armonia delle nuove esigenze sociali; b) *penale*, ove sono riportate le più importanti sentenze della Cassazione Unica, e quelle di magistrature inferiori; c) *amministrativa*, che contiene i più interessante pronunziati del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e delle Giunte Provinciali amministrative.

3. **Note sociali e politiche**, in cui il lettore è informato de' fatti più rilevanti, che interessano la vita politica, sociale ed economica dell'Italia e dell'estero.

4. **Bibliografia**, nella quale si dà conto non solo di tutti i più importanti volumi ed opuscoli di scienze giuridiche e sociali, ma di tutti gli articoli più interessanti, pubblicati nelle riviste italiane e straniere.

L'ultimo fascicolo dell'annata conterrà un indice analitico-alfabético della giureprudenza e delle altre materie.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Per un anno: In Italia L. 10 — Unione postale L. 15

Ogni fascicolo separato **Una lira**

Agli abbonati si dà in premio l'**Almanacco Italiano**, *Piccola enciclopedia popolare della vita pratica*, edito dalla casa F. Bemporad e C. di Firenze; splendido volumé di 1000 pagine riccamente illustrato.

Per abbonarsi, spedire una cartolina-vaglia di lire **dieci** all'Amministrazione della **Rivista giuridica e sociale**, Via Cavallerizza a Chiaja 60, **Napoli**.

OP. 70

