



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

CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO
Biblioteca

F.S.

599

Avv. UMBERTO PRANZATARO

INTORNO
A UN CASO ELEGANTE DI PROCEDURA
IN MATERIA
DI LISTE ELETTORALI

Estratto dalla Gazzetta, *Dritto e Giurisprudenza*, anno XIII, n.° 4

NAPOLI
TIP. GAZZ. DRITTO E GIURISPR
Via Tribunali, 276
1897



CONFERENZA STORICA

IMPIANO

A UN CASO ESEMPLARE DI PROCEDURA

IN MATERIA

DEI SISTEMI ELETTORALI



n° inv. 11.749

1981

1981

1981

SOMMARIO.—1. Indole della questione.—2. Specialità del gravame di appello in materia di liste.—3. Importanza dell'azione popolare.—4. Come quest'azione era ammessa nello stato anteriore della legislazione.—5. Se ed in quanto per diritto moderno essa risponda all'azione popolare romana.—6. Teorica della rappresentanza: distinzione del *Windscheid*, del *Brinz*, del *Bekker*.—7. L'interesse morale e l'azione popolare.—8. Corollario.—9. Che s'intenda per *interessati*: interpretazione degli art. 51 e 53 della legge 11 luglio 1894.—10. Confronto fra questi articoli e gli art. 41 e 46 della medesima legge.—11. Conseguenze che ne deriverebbero per falsa interpretazione.—12. Stato della dottrina e della giurisprudenza.—13. Confutazione di alcune obiezioni.—14. Conclusione.

1. Una delicata questione di diritto, risolta dalla Corte di merito napoletana (1) in un senso affatto opposto alla natura e alla genesi dell'istituto dell'appello com'è ammesso nella legislazione elettorale vigente, ai principi fondamentali di diritto

(1) La Corte d'appello di Napoli con sentenza (inedita) del 12 agosto 1896,—P. P. Nunziante—Est. d'Ambrosio—proclamava la seguente massima: È inammissibile l'appello avverso una decisione della Comm. prov. che abbia rigettato la dimanda d'iscrizione d'un cittadino nelle liste, proposta da un terzo, quando contro siffatta decisione venga appellando colui il quale sia stato dalla medesima escluso, oltre il termine, di cui all'art. 53 della legge 11 luglio 1894, per non essergli mai stata notificata la decisione appellata a norma dell'art. 51 della stessa legge.

Per *interessato* a norma dell'art. 51 della citata legge s'intende unicamente chi abbia reclamato alla Commissione provinciale per l'iscrizione di un cittadino nella lista, non chi si veda direttamente escluso; onde solo al primo e non al secondo è tenuto il Sindaco a far notificare la relativa decisione.

pubblico e alla *communis opinio* della dottrina e del foro, ha dato luogo alla presente ricostruzione giuridica, quando la parola apparentemente chiara della legge non aveva richiamata fin oggi l'attenzione della maggior parte degli scrittori anche più autorevoli di discipline amministrative e di commenti alla legge sull'amministrazione comunale e provinciale e sulla elettorale politica. E ne è valsa la pena sia per la rarità del caso, sia perchè ne' nostri giorni si è abbandonato il vieto pregiudizio di un tempo, che la chiarezza e la inutilità dell'interpretazione fossero il migliore elogio delle leggi, (1) essendosi a ragione osservato che un'interpretazione costituisce lo stesso giudizio sulla chiarezza, la quale dipende da un criterio del tutto subiettivo, e che, come nella specie, anche all'osservatore più acuto può talvolta sfuggire la *ratio dubitandi*.

Or dunque, che s'intende per *interessati, parte interessata* agli effetti della decorrenza del termine per appellare da una decisione della Commissione provinciale, giusta gli articoli 51 e 53 della legge 11 luglio 1894 di modificazione al testo unico della legge comunale e provinciale? (2)

2. Anzitutto è d'uopo osservare, che nei citati articoli si tratta di una procedura tutta speciale, (3) dettata dall'indole propria di questo gravame *sui generis*, in cui ragioni di celerità e d'interesse pubblico predominano in guisa, che nella specie sarebbe un fuor d'opera ricorrere alle regole sancite dalla procedura civile relativamente ai gradi di giurisdizione ed alle persone, che possono sperimentare i legittimi gravami. Infatti in materia elettorale l'appello non si propone innanzi ad un magistrato di seconda istanza dopo un primo grado di cognizione,

(1) *Glück*, Ausführliche Erläuterung der Pand. I, § 30 (vers. it. del Ferrini p. 167 e segg.).

(2) Cfr. Art. 35 e 37 della legge elettorale politica 28 marzo 1895, n.° 83 (testo unico).

(3) *Summonte*, Commento della legge comunale e provinciale, Napoli, 1892, p. 94. — *E. Mazzoccolo*, La legge com. e prov. annotata, Milano, Hoepli, 1894, p. 138 e seg. — *Saredo*, La nuova legge sull'amministrazione com. e prov. Torino, Un. tip. ed. 1893, n.° 3114 e seg. — App. Torino 18 ottobre 1889 (*Riv. amm.* 1890, 11).

non si dibatte sempre fra le medesime parti tra cui si ebbe per lo innanzi a contestare le lite, nè sempre per l' *eadem res* e l' *eadem causa*: la Corte decide, come magistrato di merito di terza istanza in via di reclamo (1) e non di appello vero e proprio sulle questioni, che la Commissione provinciale può provocare sia per denegata giustizia, sia per indebita iscrizione, omissione o cancellazione di un cittadino dalla lista: il Presidente della Corte sopra semplice ricorso prodotto da coloro, che presero parte agli anteriori dibattiti amministrativi, o da qualunque cittadino, che per ragioni di pubblico interesse creda dolersi per lesione del diritto di elettorato di un terzo, con suo decreto destina l'udienza in cui la causa sarà discussa in via di urgenza e con rito sommario.

3. La caratteristica più importante di questa procedura speciale è nell'esercizio dell'azione popolare di cui qui giova fare un rapido cenno, *ea, quae suum ius populi tuetur*, giusta la definizione di Paolo, (2) e che bandita dal diritto moderno per essersi nel diritto pubblico dei nostri tempi istituiti speciali organi di sindacato e di rappresentanza, eccezionalmente si è mantenuta, come valido presidio contro gli abusi di coloro, che presiedono alla cosa pubblica, specie nelle leggi, comunale e provinciale ed elettorale politica, le vere basi fondamentali d'ogni governo rappresentativo: *civitati maximum salutis initium, super quo, quasi stabili fundamento, aedificare postea quidquid civitati decorum sit, facile quisquam poterit; sed si fundamentum hoc debile ruinosumque fuerit, nulla civilis opera prospera deinde procedit.*

4. E qui è notevole, che, mentre per l'art. 39 della legge com. e prov. 20 marzo 1865 e per la legislazione elettorale anteriore questa specie di azione popolare era inammissibile innanzi alla Corte d'appello, quando la deputazione provinciale (oggi di commissione provinciale) avesse rigettata, ad es., una domanda da un terzo proposta per la iscrizione di un cittadino nella lista essendo in tal caso concessa la facoltà di reclamare al solo

(1) Cfr. Cass. Roma 1 febr. e 6 febr. 1888 (*Giur. it.* 1888 p. 395 e seg.) - App. Brescia 3 givno 1890 (*D. Filangieri*, 1890, II, p. 467).

(2) L. 1, D. *de pop. act.* (XLVII, 23).

individuo a favore del quale si fosse chiesta l'iscrizione, (1) tale limitazione venne ragionevolmente soppressa negli art. 52 della legge comun. e prov. 10 febbraio 1889 (testo unico) e 37 della legge elettorale politica 22 gennaio 1882, e la soppressione fu mantenuta nelle modificazioni posteriormente apportate col dare a *qualunque cittadino* il diritto d'impugnare una decisione della Commissione provinciale (2).

L'innovazione fu indubbiamente importante, poichè mentre non toglieva l'esercizio del suo diritto all'individuo leso da una decisione dell'autorità amministrativa di secondo grado, costituiva una naturale e necessaria integrazione dell'azione popolare, non essendo a sufficienza giustificato il divieto *cuiilibet e populo* di agire anche in Corte d'appello per l'iscrizione di un terzo nella lista, quando ne aveva avuta la facoltà fino alla G. P. A.

5. Così non potendosi oggidì menomamente dubitare, che *in subiecta materia* si tratti di una vera e propria azione popolare, in quanto il terzo è ammesso fino ad esercitarla innanzi

(1) Art. 39 capov. 1°: Dove la decisione della deputazione provinciale avesse rigettato una dimanda d'iscrizione nella lista elettorale, proposta da un terzo, *l'azione non potrà intentarsi, che dall'individuo del quale si sarà chiesta l'iscrizione.*

Dalle decisioni della deputazione provinciale i comuni ed i privati possono ricorrere alla Corte d'appello *nel termine di giorni dieci dall'intimazione delle decisioni medesime.*

Cfr. Legge elettorale 17 marzo 1848, art. 55—(*Atti del parlamento subalpino*, sess. del 1853-54—Legislatura V.—Documenti—vol.V.) Legge elettorale 17 dicembre 1860, art. 54.—Progetto di riforma della legge com. e prov. (*Atti parlamentari*—Legislatura XIII, sess. 1876-77—Disegni di legge—Relazioni 22-53 p. 35)—Progetto ministeriale Depretis (1879)—Progetto della Commissione (Brin) 1879—Progetto della Commissione (Zanardelli) 1880—(*Atti parlamentari*—Legislatura XV, sess. 1^a 1882-83—Documenti—Disegni di legge e relazioni, pag. 53).

(2) Art. 53: *Qualunque cittadino* voglia impugnare una deliberazione o decisione pronunciata dalle G. P. A. (Commissione prov.) o dordersi di denegata giustizia o di falsa od erronea rettificazione della lista permanente del Comune, fatta ai termini dell'art. 51, deve promuovere la sua istanza innanzi alla Corte d'appello, producendo i titoli in appoggio.

all'autorità giudiziaria e per quanto la sede puramente amministrativa, nella quale prima si sperimentava non valesse secondo me a snaturarne l'indole, come alcuno (1) ha creduto, sarebbe in questo punto inopportuno soffermarsi ad esaminare e a rintracciarne le origini nel diritto romano in cui tali azioni avevano carattere penale (2) e nella nota distinzione del *Bruno*, fra popolari propriamente dette o in nome proprio e popolari in senso lato o procuratorie. (3)

Solo è notevole, che l'azione popolare in materia di elettorato amministrativo e politico non trova nè può trovare riscontro nelle modalità di questa azione ai tempi di Roma. Sia che presso i latini essa mirasse unicamente a supplire alla imperfezione, alla negligenza o all'omissione del potere sovrano o del pubblico funzionario, sia che attualmente miri a colmare un vuoto o a riparare un torto, malgrado avessero entrambe un comune fondamento (*reipublicae interest quam plurimos ad defenden-*

(1) *M. Campagna*, Delle azioni popolari nel diritto amministrativo italiano (*Il Filangieri*, 1885, p. 223 e segg.)

(2) *Baron*, Pand., 8.^a ed., § 84, n. 7, p. 166.—*Brinz*, Pand., 2.^a ed. I, § 86, p. 281.—*Bruno*, Az. popolari, pag. 405 e seg.—*Dernburg*, Pand., 3.^a ed., I, § 130 p. 302.—*Czyhlarz*, Inst. § 160, p. 361.—*Keller*, Rom. Civilprocess, 6.^a ed. § 92, p. 496.—*Holder*, Pand. § 62 p. 332 seg.—*Vering*, Geschichte und Pandekten, 5.^a ed., § 114, n. 19, p. 269.—*Sohm*, Inst., 6.^a ed., § 24, p. 89.—*Salkowski*, Inst., 6.^a ed., § 24, p. 89.—*Windscheid*, Pand. II, § 326, nota b.

(3) Die Popularklagen (Kleinere Schriften, Weimar, 1881, I, p. 313 a 375 o nella « Zeitschrift für die Rechtsgeschichte » 1864, III, pag. 341-415).—*Ihering*, Geist des r. Rechts, Leipzig, 1852-54.—*Bethmann-Hollweg*, Der Civilprocess, Bonn, 1865.—*Kuntze*, Kursus des röm. Rechts, Leipzig, 1879.—*Maynz*, Cours de droit romain, Bruxelles, 1876.—*Holder*, Diz. giur. di v. Holtzendorff, III, I, p. 90 o seg. v. *Popularklagen*.—*Id.*, Pand. p. 333.—*Id.*, Ist. ed. 3.^a (1893) pag. 100.—*Wlassack*, nella Realencycl. di Pauly, ed. 3.^a vol. I, parte I.^a v. *actio*—*Arndts*—*Serafini*, Pand. ed. 3.^a, I, 1, § 100, p. 195 e seg.—*Serafini*, Ist. ed. 5.^a § 137, p. 176 nota 1.—*Ascoli* (*Arch. giur.*, XLII, pag. 148 e seg.—*Scialoja*, Le az. pop. romane (*Arch. giur.* XXVIII, p. 166, 532).—*Fadda*, Dell'azione popolare, Torino, 1881, p. 285 e seg.

dam suam causam admittere) (1) ed uno scopo comune (*iuris publici tuendi gratia*), (2) grave errore sarebbe l'argomentarne l'identità nei tempi moderni: significherebbe in altri termini sconoscere il concetto fondamentale del nuovo diritto pubblico, per cui il cittadino ha assunto nello Stato una funzione assai diversa da quella che aveva nello stato romano.

6. Ciò premesso, l'individuo, il quale—per limitarci a considerare la specie in esame—reclami all'autorità giudiziaria per la mancata iscrizione o per la cancellazione di un terzo dalla lista, non può dirsi, che eserciti tale azione *procuratorio nomine* come *Staatsanwalt* (procuratore alle liti dello Stato) o come procuratore dello Stato (*gleichsam als ein Procurator des Staats*) a dire del *Savigny* (3), nè può dirsi, che agisca semplicemente in virtù di mandato verbale o tacito giustificato dai titoli, di cui il reclamante è latore. (4)

Questa assoluta teorica della rappresentanza, abbandonata non ha guari in Francia ove fu principalmente ammessa, era avvalorata anche in Italia dalla citata disposizione dell'antica legge comunale e provinciale e della elettorale politica, con cui al solo individuo, del quale l'iscrizione si era promossa e poi rigettata, era dato produrre appello; ma ora nello sperimento di quest'azione per parte dei terzi non bisogna perdere

(1) L. 4, D. *de op. nov. nunc.* (XXXIX. 1).

Cfr. *O. Luchini*, Le azioni popolari specialmente in materia di pubblica beneficenza (*Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche* 1882, p. 371.—*Codacci — Pisanelli*, Le azioni popolari (*Arch. giur.* XXXIII, pag. 31 e segg.)—*Fadda*, op. cit. pag. 381.

(2) Cfr. *Fadda*, op. cit. pag. 383 e gli autori ivi menzionati.

(3) *Obbligationenrecht*, II, p. 104, 314—*Id.* Syst. III, § 73, H, p. 131 e seg.—Cfr: *Voigt*, Le XII tavole, I, § 54, p. 523.—*Id.*, Storia del dir. rom. I, p. 327 e seg.—*Brinz*, Pand. ed. 2^a, I, § 86, p. 282 e seg. *Mommsen*, Dir. pub. rom., I, p. 184 e seg.—*Id.*, Diritti municip. p. 463. *Jhering*, op. cit. pag. 201, nota 96 b,—*Id.*, Der Zweck im Recht, ed. 3^a, p. 468 564.—*Id.*, Vermischte Schriften, p. 145 e seg.

(4) Cfr. *Chevalier*, v. *Elections municipales*, II, p. 29.—*Cormenin*, eod. v. II, p. 120 e le note.—Cons. di stato franc. 20 febr. 1895 (*Journal du palais*, 1895, p. 42).—*Boggio e Caucino*, Legge com. e prov., Torino, 1860, p. 21.

di mira, che nella prima e più importante aggregazione politica, che *iure proprio* sussiste come persona giuridica, ossia nello Stato, non è l'ente, destinatario dei diritti. Invece tale è l'individuo, che insieme agli altri concorre a costituire la grande unità collettiva, (1) nella quale, come in tutte le altre persone morali, i rapporti giuridici si possono intendere giusta la distinzione del *Windscheid*, del *Brinz* del *Belker* e di altri, non solo collegati ad un uomo, come soggetto di essi ed allora sono destinati a soddisfare *interessi individuali*, ma collegati ancora per mezzo dell'uomo ad uno scopo più elevato ed universale ed in questa ipotesi servono alla soddisfazione d'*interessi collettivi*: qui l'individuo agisce sia in nome proprio per quella specie di diritto di controllo, che egli ha delle liste (2), sia come rappresentante della collettività, in quanto di fronte ad essa da una parte il suo interesse materiale si attenua e dall'altra cresce il suo interesse morale a misura, che più grande e complessa diventa l'associazione di cui egli fa parte, università, corporazione, comune, provincia, stato. In altri termini posto per base, che l'interesse è la condizione indispensabile per l'esperimento d'una azione in giudizio, può dirsi, che l'interesse altamente morale negl'individui è in ragion diretta della natura più o meno complessa degli organismi sociali e politici di cui essi fan parte, ed in ragione inversa dell'interesse materiale, che, discentrandosi dall'egoismo individuale, s'allarga via via della famiglia nelle aggregazioni superiori.

7. In questo interesse soprattutto morale, per cui l'individuo, chiedendo la cancellazione o l'iscrizione d'un cittadino dalla lista elettorale, assorge vindice dei diritti dei terzi, è riposto specie oggidi il fondamento dell'azione popolare, nella quale il *Jhering* (3) trovò un *alto senso ideale*, in quanto il cittadino si eleva al concetto filosofico che nel rispetto del diritto altrui è inclusa l'idea del rispetto al proprio diritto, ed in quanto non può di-

(1) *Jhering*, Geist des röm. Rechts III, 1, §§ 40, 60-61.

(2) Cass. Il avril 1879 (*Journal du palais* 1880, I, 58. — *Sirey*, 1879, I, 37). *Id.* 7 dic. 1880 (*ibid.*, 1881, I, 896—*ibid.*, 1881, I, 374). *Id.*, 11 mai 1883 (*ibid.*, 1883, I, 1181.—I, 476).

(3) *Der Kampf um's Recht*, c. II.

sconoscersi, che in fondo a questa necessità che lo spinge ad affrontare le noie ed i pericoli d'un giudizio, è riposta la salvaguardia delle libertà ed il necessario completamento delle istituzioni rappresentative. Però il diritto pubblico è nel medesimo tempo dovere pubblico, e, come il giudice ed il principe sono nel dovere di giudicare e di governare, così è per l'esercizio della sovranità del popolo, la quale si esplica per mezzo del voto.

8. Se tale è adunque il criterio fondamentale di siffatta azione, essa non può nella specie offuscare o distruggere la facoltà nel cittadino, del cui diritto di elettorato si tratta, a farlo valere direttamente: questo fu sancito dalla romana sapienza (1) ed anche dalle leggi vigenti cui non mancarono i sussidii della legislazione comparata e della storia delle costituzioni. Perciò fu dato libero campo *cuivis e populo*, sia che avesse preso parte o non all'antecedente dibattito amministrativo, di reclamare alla Corte d'appello, e questo segnò un progresso evidente non solo di fronte alle legislazioni degli ex-stati italiani, ma ancora di fronte alla legislazione più progredita degli altri stati europei, che, come il Belgio, la classica terra delle libere istituzioni, concedevano con più largo criterio a chiunque l'esercizio di quest'azione innanzi alla stessa Corte, ma a condizione che il reclamante avesse prima ricorso alla deputazione permanente (2).

9. Siffatte induzioni, alle quali si giunge col metodo logico e storico interpretando la *mens* e la *ratio legis*, non meno si giovano del metodo grammaticale e del sistematico esaminando il contenuto della legge nella sua espressione materiale e nella sua connessione con le altre disposizioni legislative. Invero, senza soffermarci al significato letterale della parola « interessati » di cui agli art. 51 e 53 della citata legge, (3) dal duplice sistema di notificazione imposto dal legislatore circa le decisioni della Commissione provinciale, cioè quello diretto

(1) L. 2 D. eod.

(2) Cod. elettorale del 17 maggio 1878 in base alle leggi del 18 maggio 1872, 9 luglio 1877 e 16 maggio 1878 colle modificazioni della legge del 26 agosto 1878: Art. 46.

(3) Art. 51, (capov. 2°): Le decisioni della Commissione a cura del

agl' *interessati*, e che si fa a cura del sindaco nei modi stabiliti dal precedente art. 46, e quello indiretto ad *ogni cittadino* col mezzo della pubblicazione della lista nell'albo pretorio, in modo chiaro si scorge, che per *interessati* s'intendono sia coloro, che curarono di presentare alla giunta comunale o alla Commissione provinciale la dimanda d'iscrizione nella lista sottoscritta dal richiedente, sia quegli stessi, i quali sottoscrissero la dimanda o furono tenuti, non potendola sottoscrivere per fisico impedimento, ad unirvi una dichiarazione notarile, che ne attestasse il motivo; (1) si scorge pure, che significherebbe forzare la ragione logica della legge ove mai si ritenesse che quegli, della iscrizione del quale si tratti, non sia interessato, ma tale sia quel *quisvis e populo*, di cui nel 2° capov. del citato art. 51.

Nè ciò si potrebbe menomamente sostenere nel caso, in cui il terzo reclami contro qualsiasi iscrizione, cancellazione, diniego d'iscrizione o omissione di cancellazione negli elenchi proposti dalla commissione comunale, perchè a prescindere, che non s'intenderebbe l'espressione adottata dal legislatore, di notificazione a farsi agl' *interessati*, quando l' *interessato* non potrebbe mai essere, che un solo, anche se si fosse ricorso

sindaco, e nei modi stabiliti dall'art. 46, debbono essere notificate agli *interessati* entro il giorno 20 giugno.

(capov. ultimo): La lista permanente rettificata dal Comune sarà esposta nell'ufficio comunale fino al 30 giugno ed *ogni cittadino* avrà diritto di prenderne cognizione,

Art. 53 (capov. 2°): Se coloro, che ricorrono, sono gl'*interessati* di cui nel secondo capoverso dell'art. 51, il ricorso con l'analogo decreto si deve a pena di nullità, fra dieci giorni dalla notificazione di cui è parola nel capoverso medesimo, notificare alla *parte interessata*, qualora s'impugni l'iscrizione di uno o più elettori; od invece al Presidente della Commissione elettorale provinciale e nella sede di questa, *ove si ricorra contro l'esclusione di taluno dalla lista*.

Il termine sarà invece di giorni quindici dalla pubblicazione prescritta nell'ultimo capoverso dell'art. 51, a pena di nullità, qualora il ricorso sia proposto da persona diversa dagl' *interessati*, indicati nell'art. 51 predetto.

(1) Art. 17 e 18 della legge elettorale politica 28 marzo 1895 (testo unico) n° 83—Art. 34 e 36 della legge 11 luglio 1894, n° 286 e 287.

per conto di parecchi cittadini o si trattasse di decisioni plurime della Commissione provinciale, grave errore indurrebbe il credere, che anche in siffatta ipotesi, interessata non sia la persona veramente e direttamente lesa nell'esercizio del suo diritto e che può, a preferenza di ogni altra, fornire in via di reclamo i documenti necessari per conservarlo e meglio svolgere le ragioni di difesa.

10. Dippiù, se il menzionato art. 41 stabilisce, che accanto a ciascun nome dei tre elenchi, ai quali le commissioni comunali debbono procedere per la revisione delle liste, si deve apporre una annotazione, che indichi i titoli e i documenti per i quali l'iscrizione è proposta, e se per domanda dell'*interessato* o di ufficio, anche questo dimostra in modo abbastanza chiaro, che per *interessato* s'intende unicamente il richiedente o firmatario della domanda, ovvero chi non firma soltanto per impedimento fisico.

Non vale dire, che il legislatore, quando ha voluta la notificazione alla parte, cui il diritto di elettorato concerne, l'ha espresso in modo abbastanza esplicito da togliere qualsiasi ragione di dubbio, come nell'art. 46 in cui è detto, che la Commissione la quale ha proposta la cancellazione di un elettore o negata la chiesta iscrizione deve notificare ad esso ed al *richiedente* la cancellazione o il diniego. Qui l'ipotesi è totalmente diversa, perchè, trattandosi di dimande avanzate alla Commissione comunale, e dovendo le medesime essere sottoscritte dal richiedente tranne l'eccezione suddetta, non altri può essere la parte *interessata*, cui la notificazione va fatta in questo, che quasi direi primo grado di giurisdizione.

Così pure nell'articolo seguente per *interessato*, *parte interessata* s'intende tassativamente la persona, di cui la iscrizione è impugnata. (1)

(1) Art. 45 (capov. 3.º): Se il reclamo col quale s'impugna una iscrizione è presentato alla Commissione comunale, questa entro i tre giorni successivi alla presentazione deve farlo notificare alla *parte interessata*.

(capov. ult.): Se il reclamo, che impugna una iscrizione, è presentato alla Commissione elettorale della provincia, il reclamo deve dimostrare di aver fatto eseguire la notificazione alla *parte interessata*.

11. La parola della legge non può esser diversamente interpretata, anche se si consideri, che se per l'art. 53 sotto la voce « *interessati* » non si dovesse intendere altri, che il reclamante, non solo si verrebbe ad introdurre una distinzione, che non è nella legge stessa, violando la massima « *ubi lex non distinguit, neque nos distinguere debemus* » ma si verrebbe ancora applicando contro i più elementari principii di ermeneutica legale un principio restrittivo in materia di decadenza di diritti: si verrebbe a tradire quella stessa *mens legis* per la quale partecipare alla cosa pubblica, sia come elettore, sia come eletto, costituisce non un diritto soltanto, ma un *munus vel officium publicum*, onde al cittadino dev'essere in ciò agevolata la via salvo le garanzie dettate ad evitare brogli ed intrighi nascenti da bizze o odii di parte nello stesso supremo interesse pubblico: si creerebbe in ultimo una sanzione di nullità, che la legge non ha sancita, contro la regola, che le nullità non si presumono.

12. Conformi alle nostre conclusioni, sono stati quasi sempre i dettami della giurisprudenza e della dottrina più autorevole.

Il *Saredo* (1) in proposito osserva: « La notificazione dev'esser fatta agl' *interessati*. A questa parola deve darsi il *più ampio significato* (n.º 3096). Devono intendersi per *interessati* coloro, che reclamarono alla Commissione provinciale ed il cui reclamo venne respinto, coloro contro cui fu proposto reclamo, che venne accolto, *coloro, la cui proposta d'iscrizione non venne mantenuta o a cui fu negata la chiesta iscrizione*, coloro, che furono cancellati d'ufficio.

La notificazione serve per reclamare alla Corte d'appello; per cui essa non è necessaria, quando la decisione o deliberazione della Commissione provinciale non è tale da dar luogo a reclamo. Perciò la notificazione non è richiesta per coloro, che vennero mantenuti nell'elenco degl'iscrivendi, per coloro, la cui dimanda d'iscrizione venne accolta, per quelli iscritti d'ufficio.

Per essi vale di notificazione la pubblicazione degli elenchi definitivamente approvati (argom. dell'art. 47) ».

(1) Appendice alla legge com. e prov. Torino, 1895, disp. 44.ª p. 180, n.ª 263. — Cfr. *Id.*, La nuova legge sull'amministrazione com. e prov., Torino, 1893, p. 809, n.º 3096.

E l'*Astengo*: (1) «... siccome sono *interessati* tanto coloro, cui si riferisce il provvedimento, quanto coloro, che hanno fatto il reclamo, così riteniamo necessaria la notificazione *giacchè non vi è dubbio, che tutti sono interessati nel senso voluto dalla legge* ».

13. Da tutti gli esposti principi deriva come corollario, che se la notificazione manca o è fatta irregolarmente o in ritardo, non decorre il termine per interporre reclamo alla Corte d'appello; quindi può accadere talvolta, che il termine può essere decorso per gl'interessati e non per quel cittadino, il quale voglia fra i quindici giorni, di cui all'art. 53, appellare nell'interesse di un terzo o viceversa. (2)

Opporre, che questo termine è perentorio e che il legislatore in questa materia si è principalmente preoccupato del tempo in cui il lavoro elettorale deve espletarsi, è fuori luogo, poichè mentre il lavoro delle liste viene ugualmente e senza intralcio espletato dalla Commissione provinciale, che deve aver decretata l'approvazione definitiva entro il 30 maggio (3) e si fa salvo il diritto di ricorrere alla Corte d'appello a coloro che vengono

(1) Guida amministrativa, Roma, 1890, p. 480—Cfr. *Id.*, Appendice alla guida amministrativa, Roma, 1894, p. 44 a 47.—*E. Mazzocco*, op. cit. p. 137, 141, 142.—Nota ad una sentenza della Cass. di Roma, 7 dicembre 1895, (*Lo legge*, 6 febr. 1896, fasc. 6.°)—Cass. Roma 26 ottobre 1888 (*Man.* 1889 p. 79) *Id.*, 29 luglio 1890 (*ibid.*, 1892, p. 71) *Id.*, 19 marzo 1891 (*La giust. amm.* II, p. 74). *Id.*, 11 sett. 1890 (*ibid.* 1890, I, p. 46). *Id.*, 25 agosto 1891 (*ibid.* 1891, p. 88).—*Id.*, 13 gennaio 1892 (*ibid.*, 1892, III, p. 1). *Id.*, 27 nov. 1893 (*Riv. amm.* 1894, p. 795—*Corte Supr.* 423—*Sinossi giur.* fasc. 83, art. 52, p. 18). *Id.* 29 luglio 1890 (*Riv. amm.* 1891, p. 798)—App. Milano 19 ag. 1883 (*ibid.* 1884, p. 456).—App. Milano 11 luglio 1892 (*ibid.*, 1892 p. 905).—App. Genova 18 ag. 1881 (*La giust. amm.* 1882, p. 868).

(2) Cfr. *Saredo*, loc. cit. n.° 3013 e 3044—Code des lois politiques et administratives annotées, t. I, v. *Elections*, n.° 4189 et suiv. p. 1036 et suiv.—Cass. franc. 22 luglio 1846 (*J. du palais*, 1846 II, p. 532)—*Id.*, 11 giugno 1877. (*Dalloz*, 1876, V. p. 185. — *Id.*, 4 genn. 1882 (*ibid.*, 1882, I, 360).—Cass. Roma 10 nov. 1891 e 6 sett. 1893 (*La legge*, 1892, I, p. 147—1893, II, p. 435).

(3) Art. 51 cit. legge 11 luglio 1894, n.° 286 e 287.

pregiudicati nei loro diritti ed ai terzi, non si tratta invero di differire il termine della revisione o dell'appello, bensì di far decorrere quest'ultimo dal dì della notificazione.

Nè si dica, che siffatto sistema darebbe facile adito d'insorgere contro l'opera del magistrato, intralciando il retto andamento della giustizia, ove mai un'individuo, della cui iscrizione o cancellazione si contende, specie se in mala fede, si dolesse della sentenza della Corte d'appello innanzi alla Corte medesima per ottenere un nuovo esame, ovvero adisse questo magistrato contemporaneamente al reclamo avanzato dal terzo per la stessa causa; poichè da banda, che, se pure ciò si potesse avverare, gli argomenti non si risolvono coll'addurne gl'inconvenienti, questo sarebbe da una parte eliminato con l'obbligatoria notificazione della decisione della Commissione provinciale agl'*interessati* tutti, agli effetti della decorrenza del termine, e dall'altra, anche essendo nulla o inesistente la notificazione o una delle notificazioni necessarie, nessuna apprensione potrebbe destare un reclamo tardivo sull'animo del magistrato. Infatti, anche quando la Corte si fosse già pronunziata sul ricorso sporto da un terzo due ipotesi si potrebbero avere:

a) che la Corte avesse accolto il reclamo ed allora l'individuo, direttamente interessato, non avrebbe certamente il diritto di agire per mancanza d'interesse giuridico e per carenza d'azione; b) che la Corte avesse rigettato il reclamo ed allora il cittadino, effettivamente leso nell'esercizio del suo diritto, ben potrebbe, producendo nuovi titoli e documenti forse non prodotti dal terzo reclamante, o regolarizzando, come suol dirsi, la procedura, veder riformata la sentenza antecedentemente emanata dalla Corte, senza trovare inciampo in giudicati o in altre eccezioni senza fondamento. Oltrecchè in questioni di elettorato attivo, a prescindere, che l'esercizio del diritto è anche un dovere d'ordine pubblico non si può menomamente supporre, che l'individuo direttamente interessato agisca per mala fede o per dolo.

14. Il cittadino, il quale, essendosene stato inerte durante il dibattito amministrativo sostenuto da altri in sua vece e da lui trascurato sia per il disgusto, che molti assale a causa delle lotte e dei facili intrighi, nascenti da odio di parte, sia per sfi-

ducia che forse non a torto egli abbia sul retto funzionamento dei sistemi e delle istituzioni, si muova nel momento in cui dallo scetticismo il suo animo risorga alla fede di migliori tempi per produrre reclamo alla Corte d'appello, non se ne deve veder preclusa la via, sol perchè erroneamente si ritenga, che egli abbia rinunciato al suo diritto; poichè a parte che la rinunzia non si presume e *nemo facile res suas iactare prae-sumitur*, in questa materia bisogna soprattutto por mente più all'interesse pubblico, che al privato e che le sottigliezze per precludere l'esperimento di un diritto non giovano. « Noi non possiamo dimenticare — osservava l'on. Zanardelli — (1) che la legge elettorale è la più importante delle leggi politiche d'un paese libero, la base fondamentale, come indica la stessa denominazione, d'un paese rappresentativo. La teoria delle elezioni — scrisse il Romagnosi — è la teoria stessa dell'esistenza pratica delle nazioni. E giustamente del pari la legge elettorale venne chiamata la legge delle leggi, dappoichè essa è la legge da cui per mezzo dei rappresentanti, che conduce ad eleggere, scaturiscono tutte le altre, onde è manifesto, che la materia delle elezioni è l'oggetto più geloso, sul quale l'ordinatore dello stato debba deliberare. Politica, finanza, giustizia; tutto il diritto privato e pubblico, le sue guarentigie, la sua incolumità; ministeri buoni o cattivi municipii, bene o male retti e ordinati, ogni cosa infine, da questa sorgente deriva, da questo essenziale ordinamento riceve vita ed impulso ».

(1) V. Relazione sulla riforma della legge elettorale politica (loc. cit.)—Cfr. *Brunialti*, Legge elettorale politica (Raccolta di leggi speciali, vol. IV. Serie 1.^a) Torino, 1882, p. 132).



OR. IX

