

Elettorato d'irredenti e d'emigrati

Nella fioritura d'antiche e nuove proposte riformatrici, germoglianti sempre innumeri dal virente tronco del diritto elettorale, occasionata dalla discussione parlamentare del 1912 sull'allargamento del suffragio politico, presentano un carattere di peculiare importanza per la dottrina costituzionale le due proposte estensioni l'una dell'elettorato agli italiani non regnicoli, l'altra del voto ai cittadini emigrati, come quelle che vengono a menomare due condizioni fondamentali dell'elettorato — cittadinanza e residenza nel Regno — non attaccate sinora da qualunque generalizzazione del suffragio politico, che agisce piuttosto sulle contingenti condizioni di censo, d'età, di capacità.

Mentre il Parlamento italiano s'apprestava a conferire la funzione elettiva a nuove falangi di cittadini, venivano rilevate due lacune nel nuovo pur grande corpo elettorale istituendo e chi per gl'italiani delle terre

presso del Quarnaro

Ch'Italia chiude e i suoi termini bagna,

chi pei cittadini, attesi all'impiego delle proprie preziose energie all'estero, ammise e difese il diritto naturale ed effettivo di partecipazione alla potestà politica della madre patria. Le questioni, appena sfiorate e subito cadute nella discussione parlamentare, ci piace oggi richiamare in esame, nei precedenti storici, nelle argomentazioni favorevoli e contrarie, allora esposte o neglette, saggiandone il valore sulla base della reale efficienza sociale nello Stato italiano di quelle categorie d'italiani e di cittadini alla pura stregua dei supremi principî del diritto pubblico in genere e del diritto elettorale in ispecie.

I.

Del diritto elettorale degl'italiani non regnicoli nel Regno d'Italia.

E cominciamo dagl'italiani non regnicoli, che godono nel regno italiano di una condizione giuridica privilegiata rispetto allo straniero.

Ammessi per liberale disposizione dell'art. 3 del cod. civ. al pieno godimento di tutti i diritti civili al pari dei cittadini, gli stranieri non godono dei diritti pubblici riconosciuti al cittadino che in un modo imperfetto, in quanto che, se i diritti di libertà individuale, d'associazione, di petizione,

di culto, di stampa non soffrono limiti di cittadinanza, possono tutti cadere di un colpo per atto governativo rispetto agli stranieri, privi come sono di un diritto pubblico, che tutti gli altri perfeziona, del dritto d'incolato nel Regno e soggetti per gli art. 90, 92 della legge 30 giugno 1889 n. 6144 sulla P. S. all'espulsione, all'internamento, alla repulsione dal territorio statale. Essi restano infine esclusi da qualunque godimento di diritti politici, dello elettorato e dell'eleggibilità, sia in sede politica che amministrativa.

Questa posizione varia assai sensibilmente in favore dello straniero - italiano, che à riconosciuto il diritto d'incolato nel Regno dall'art. 90 della legge di P. S., per cui rendesi pieno in lui il godimento di tutti i diritti pubblici (1). Egli inoltre, pur privo della naturalità, è ammesso a concorrere ai pubblici impieghi ed uffici dall'art. 3 n. 1 del testo unico 5 settembre 1908 n. 693 (2) e dagli art. 74 e 93 del regolamento 12 febr. 1911 n. 297 per la esecuzione della legge com. e prov., è ammesso a godere dell'elettorato amministrativo e quindi della relativa eleggibilità dall'art. 12 del t. u. 21 maggio 1908 n. 269; dell'elettorato e dell'eleggibilità nei collegi dei probiviri e nelle Commissioni di conciliazione per contratti di lavoro nelle risaie, dall'art. 16 del Reg. 26 aprile 1894 n. 879 e dall'art. 6 n. 2 del Reg. 29 marzo 1908 n. 159, può essere nominato impiegato e amministratore d'istituzioni pubbliche di beneficenza per l'art. 11 a) della legge 17 luglio 1890 numero 6972, è più facile la via all'elettorato politico per l'art. 1 della relativa legge, che gli permette l'acquisto della naturalità per decreto reale all'infuori delle condizioni richieste dall'art. 4 della legge 13 giugno 1912 n. 555 per la naturalizzazione degli altri stranieri, mentre il t. u. 13 settembre 1874 n. 2086 sulle concessioni governative l'esenta dalla relativa tassa.

L'origine storica di siffatto *ius singulare* risale alle leggi piemontesi del 17 marzo 1848 (3) e 20 ottobre 1859 che agl'italiani non appartenenti agli Stati sardi accordavano rispettivamente l'elettorato politico, condizionato all'acquisto della piccola naturalità per decreto reale e l'elettorato amministrativo, senza richiedere naturalizzazione di sorta; tanto per particolare deferenza alle popolazioni italiane invitate ad iniziarsi alla vita costituzionale del Regno di Sardegna.

Costituito il Regno d'Italia, privo ancora delle provincie mantovane, venete e romane, quelle disposizioni passavano la prima nella legge com. e prov. 20 marzo 1865 n. 2248 all. A, la seconda nella legge elettorale politica 17

(1) I commentatori di quest'articolo ne trovano la ragion giustificatrice nella posizione fatta agl'italiani non regnicoli dalla legge comunale e provinciale. V. ASTENGO-SANDRI, *La nuova legge della P. S. comm.*, Roma, 1889, pag. 544; CURCIO, *Commentario teor.-prat. della legge di P. S.*, Torino, U. T. E., 1891, p. 234; SACCONI, *La legge di P. S.*, Milano. Vallardi, pag. 473-4; MONZANI, *Il Diritto d'espellere gli stranieri*, Modena, 1899, pag. 153.

(2) Per l'applicazione di questa norma generale alle varie pubbliche amministrazioni, V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino, Bocca, 1913, n. 251-3, che giustamente rileva l'imperfezione tecnica, in materia, della legislazione italiana, che non è retta da un criterio organico.

(3) Cfr. CUCINIELLO E., *La legge elettorale politica 18 marzo 1848*, pag. 31, Roma, 1910.

dic. 1860 e si riproducevano, se non testualmente, concettualmente, anche dopo le annessioni del 1866 e del 1870, nei t. u. 1889, 1898, 1908 della legge com. e prov. e nei t. u. 1882, 1895, 1912, 1913 della legge elettorale politica.

Dottrina e giurisprudenza tentennarono prima alquanto nel riconoscere fondamento ed applicabilità a tali disposizioni eccezionali, per gl'italiani di terre non comprese nel programma unitario e rimaste staccate dal nuovo regno costituito; ma la costante riproduzione di quella disposizione nelle leggi riformatrici successive avvisava chiaramente l'intento del legislatore di volerle mantenute (1).

L'intenzione stessa rilevasi poi indirettamente dalla discussione seguita alla Camera dei deputati sulla tabella annessa alla legge sulle concessioni governative, che esenta dalla relativa tassa gl'italiani non appartenenti al Regno d'Italia, pei quali si emette decreto reale di cittadinanza.

Nella tornata del 18 maggio 1868 all'on. Chiaves che richiedeva una determinazione più precisa degl'italiani esenti da tassa e proponeva specificarli come appartenenti allo Stato pontificio, il relatore Puccioni spiegava che l'esenzione estendevasi a tutti gl'italiani che sono geograficamente in Italia ma non sono sudditi del Regno italiano.

Nè la benevola tendenza del nostro legislatore verso gl'italiani irredenti era un sentimento passeggero della prima vita nazionale, se n'è informata la legislazione posteriore, di cui testè abbiamo spigolato gli articoli, che ne risentono.

Nè in corrispondenza ai primi tempi mancarono al Parlamento proposte di più ampî privilegi, da quella, non ammessa alla lettura, del deputato Minghelli-Vaini per la rappresentanza dei paesi italiani disgiunti dal Regno all'altra svolta e ritirata dal deputato Ricciardi, che degli emigrati di quelle provincie intendeva costituire distinti corpi elettorali per la nomina di una distinta deputazione, sino alla proposta di legge, più radicale e più logica, dell'on. Cairoli, che li chiamava alla cittadinanza italiana con tutti i conseguenti effetti di diritto pubblico e privato: proposta che era più vicina delle altre a diventare legge dello Stato, perchè, votata dalla Camera, emendata dal Senato e riportata alla Camera, veniva arrestata nell'ulteriore suo corso della chiusura della sessione (2).

(1) Così Corte d'appello di Torino, 19 settembre 1870 in *Legge*, 1871, II, 28, e 30 dicembre 1870 in *Giurisprudenza italiana*, XXVII, I, 115; Corte d'appello di Milano, 13 agosto 1877, in *Monitore dei tribunali*, XVIII, 1893, e in *Riv. amm.*, XXIX, 16. S'appellavano invece al criterio geografico: Corte d'appello di Venezia, 3 settembre 1869, in *Riv. amm.*, XX, 887, sentenza censurata dalla redazione, che riteneva l'inapplicabilità; Corte d'appello di Casale, 18 giugno 1870, in *Legge*, 1871, II, 28, e 8 agosto 1870, in *Riv. amm.*, XXI, 816, nonchè le altre riportate in nota al paragrafo seguente.

Sulla controversia, vedi: BRUNIALTI, *Comm. alla legge elett. pol.*, Torino, 1882; CELENTANO, *Gli stanieri e gl'irredenti di fronte alla legge elett. it.*, in *Riv. Giur. e Soc.*, 1905, pag. 5; SAREDO, *La nuova legge, sull'amm. comm. e prov. commentata*, n. 3334 e segg., Torino; PALMA, *Corso di diritto costituz.*, II, pag. 23; FERRONE U., *Il reclamo, elett. in Corte d'app.*, pag. 39, Napoli, 1908; FRAGOLA, *Le deficienze e le anomalie della legizlaz. elett. ital.*, pag. 39, Napoli, 1905; PRESTANDREA, *Commento teorico-pratico sulla nuova legge elett. pol.*, I, pag. 94-8, Catania, 1883.

(2) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, discuss. tornata 15 giugno 1863; tornate 18 e 30 marzo 1868; 17 aprile 1868; tornate 26 e 30 maggio, 1º giugno, 30 novembre, 1.º

Al precedente parlamentare dell'on. Cairoli richiamavasi, per avvalorare di vetustà la propria tesi, l'on. Mirabelli, quando nella tornata del 7 maggio 1912, svolgendo alla Camera dei Deputati il suo controprogetto di una riforma elettorale più ampia, invocava l'estensione del « beneficio della legge comune a tutti quelli (intendi: italiani) che ancora non fanno parte dello Stato per ragioni di patriottismo e per enucleazione del nostro diritto pubblico interno » epperò presentava la proposta di equiparare ai cittadini dello Stato gl'italiani irredenti, pur privi della naturalità, anche agli effetti dell'elettorato politico, quale derivazione logica della stessa legislazione nostra positiva, onde annullare la stridente antinomia fra la legislazione elettorale amministrativa e la politica, e insieme quale segnacolo d'italianità e imperativo logico di diritto.

Alla sentimentale invocazione nella tornata del 14 successivo il grande senso pratico del Presidente del Consiglio rispondeva essergli assolutamente impossibile accettare la proposta « perchè in tal modo — diceva — noi verremo a creare dei cittadini che parteciperebbero all'esercizio della sovranità in due Stati, cosa ch'è assolutamente inammissibile. Coloro che venissero ad avere il voto politico in Italia lo dovrebbero perdere nel paese in cui vivono. Se vogliono diventare italiani domandino la nazionalità italiana. Noi l'abbiamo sempre accordata a tutti quelli che l'hanno chiesta; ma a chi non vuole essere cittadino italiano per non avere gli oneri, possiamo dare il diritto di partecipare alla sovranità dello Stato? Questo non è assolutamente possibile. La nostra legislazione ammette che coloro i quali sono italiani possono ottenere con semplice decreto reale la grande nazionalità rinunciando naturalmente alla cittadinanza dello Stato in cui vivono ».

Quanto all'affermato dissidio fra la legge elettorale politica e l'amministrativa l'on. Giolitti negava recisamente che dissidio vi fosse « perchè — diceva — altro è partecipare a questioni d'interesse locale, e altro è partecipare alla sovranità dello Stato ».

E la proposta cadeva nella votazione, che respingeva l'intero contraprogetto di riforma elettorale.

* * *

Se della presente posizione speciale dell'italiano non regnicolo rispetto allo straniero nel nostro diritto elettorale e di quella singolarissima, addirittura equiparativa al cittadino, che le riferite proposte parlamentari intendevano creargli, vogliamo ora trovare i titoli giustificativi, è d'uopo risalire al fondamento giuridico della cittadinanza, quale requisito generico dell'elettorato.

E troviamo generalmente e pacificamente stabilito il principio che i soli sudditi dello Stato siano partecipi della sovranità statale, onde la

dicembre 1868. Senato del Regno, Discussioni: tornate 14-16 giugno. Vedi poi relazioni rispettive dell'on. Cairoli alla Camera e dell'onorevole Poggi al Senato in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legis X, sess. I, stamp. n. 196 A e Senato, stamp. n. 152 A.

volontà dello Stato sia la risultante delle sole volontà combinate dei soli appartenenti allo Stato medesimo (1).

Ora tal principio d'un'evidenza tanto palmare da permetterne ordinariamente l'enunciazione pura e semplice, quale un postulato, che non abbia bisogno di dimostrazione alcuna per essere pienamente inteso e generalmente compreso, qui occorre analizzare ancor più, fino a trovare la ragione prima per cui gli appartenenti allo Stato hanno, essi soli, il diritto di concorrere alla formazione della sua volontà personale, mediante l'esercizio del diritto politico, all'uopo esclusivamente loro riservato.

Spiegato ciò, allora si può avere una guida sicura a conoscere del fondamento dell'eccezione, che vuole partecipe della sovranità statale una categoria di persone, che allo Stato stesso non appartengono, sudditi come sono di uno Stato estero.

Escludiamo anzitutto che quella ragione prima possa rinvenirsi nella mancata corrispondenza di tributi e servigi militari da parte dello straniero allo Stato, di cui non è cittadino, perchè mentre chi dimora in territorio straniero, se in questo ritrae i suoi redditi, pur restando straniero, diventa ivi soggetto passivo d'imposizione, su quelle corrisponsioni poi non si basa nemmeno il diritto politico del cittadino, che, pur senz'essere contribuente o senz'essere stato soldato, può essere elettore.

A parte tale contingenza, quella mancata prestazione poi consegue piuttosto dall'appartenenza ad altro Stato e noi intendiamo sapere sol perchè gli appartenenti ad uno Stato non possono partecipare alla sovranità di un altro e pur corrispondere a questo le civiche prestazioni.

Nè migliore spiegazione fornisce il fatto che lo straniero gode del diritto politico nel suo stato, per cui, se gli si conferisse il diritto politico in altro Stato, egli parteciperebbe all'esercizio di due sovranità distinte: ciò che non sarebbe assurdo se al godimento di quel diritto nello Stato, di cui non è cittadino, egli possedesse quel titolo, su cui verte la presente indagine.

La quale potrà solo arrivare allo scopo, facendo capo all'organizzazione naturale dell'umana società, che spiega il nascere delle relazioni sociali e lo stabilirsi di varî consorzî civili.

« Presiede all'ordine umano una legge naturale.... analoga a quella newtoniana, che governa il mondo fisico. Come ogni minima particella di materia attira l'altra e tutti i corpi celesti e terrestri tendono ad avvicinarsi e coi reciproci influssi si collegano, così tutti gli uomini viventi sulla terra gravitano l'uno sugli altri e s'avvincono in società. Ogni psiche individuale detiene una certa forza suggestiva, che irradia all'intorno sui propri simili, agenti contemporaneamente sopra di lei. Le mutue impressioni, che

(1) BORSARI, *Commentario del codice civ. it.*, vol. I, Torino, 1871, art. 3, § 93; F. S. BIANCHI, *Corso cod. civ. it.*, 2.^a ed., Torino, Un. tip. ed., 1890, n. 38; FIORE, *Dello Stato e della condiz. giur. delle persone*, vol. I, Napoli, 1893, pag. 25, n. 22; ESPERSON, *Condizioni giuridiche dello straniero*, I, Milano, 1889, pag. 15; ROMANO, *La teoria dei dir. pubbl. amm.*, pag. 173, in ORLANDO, *Trattato dir. amm. it.*, vol. I; MARIANI, *La cittadinanza quale condizione dell'elettorato politico*, Pavia, succ. Bizzoni, 1883, pag. 46.

quasi correnti elettriche e magnetiche si trasmettono da spirito a spirito, col linguaggio parlato e scritto, coi gesti, cogli atti, coi mezzi locomotivi, nelle riunioni e conversazioni d'ogni genere, variano, secondo la qualità di tutti questi conduttori... E appunto l'umana famiglia non à mai costituito unica società, perchè le distanti residenze geografiche e le varietà antropologiche àno tenuto materialmente e moralmente lontani i suoi membri, i quali àno influito sui più vicini e con questi si sono uniti in società. Di qui la divisione del genere umano in distinti aggregati sociali, corrispondenti alla divisione del cosmo in sistemi planetari, gruppi autonomi d'astri più vicini tra di loro» (1).

Ed è nei confini di questi aggregati autonomi del genere umano, è nella sfera di queste particolari società, evolutesi da tribù familiari primitive a Stati nazionali moderni, che l'influenza naturale di ogni persona agisce con tutti i mezzi disponibili sui consoci, disposti per la corrispondenza di generali sentimenti omogenei, d'idee, di memorie, di lingua, di costumanze, d'economie comuni a ricevere e riflettere le mutue impressioni — epperò concorrenti tutti alla formazione della coscienza e volontà collettiva del gruppo. Se principio fondamentale dell'organizzazione politica è quello di costituire in volontà statale sovrana la medesima volontà sociale naturalmente imperante, a tal principio pienamente corrisponde il sistema rappresentativo, che, mercè il diritto elettorale, traduce l'influenza naturale del consocio nella giuridica potenza del cittadino.

Ecco perchè negli Stati a regime rappresentativo lo straniero, mentre è ammissibile al godimento dei diritti civili e politici, non vi può godere del diritto politico, ch'è destinato ad operare quella traduzione: egli non può partecipare del potere sovrano in una società nella quale, se pur intrattenutosi temporaneo ospite, non esercita influenza alcuna.

Tale sua posizione negativa è ovvio comprendere e sarebbe inutile specificare ulteriormente, se il farlo non servisse ad illustrare ancor meglio la natura dell'eccezione che per gl'italiani stranieri si vorrebbe stabilire. E invero varcati i confini della sua patria, lo straniero si trova in mezzo ad una gente colla quale gli riesce difficile ogni comunicazione per la diversità del linguaggio usato; quand'anche poi conosca e sappia usare la lingua del paese, ogni sua comunicazione, per la sconoscenza e diversità di uomini e di cose, che lo circondano, resta improduttiva d'influenza che, irradiante dalla sua personalità umana, viene così paralizzata nei suoi effetti, ond'egli subisce una diminuzione di sè stesso nei rapporti col mondo esteriore.

Tuttavia la prolungata permanenza nello Stato colle conseguenti nuove relazioni acquisite in una alla pratica della lingua e dei costumi paesani lo mettono in grado di vivere la vita che si vive nel nuovo paese, più o meno presto o tardi, secondo le svariate circostanze personali o reali concorrenti.

Ecco sorgere allora nel nuovo venuto quell'influenza che gli dà titolo

(1) A. LOMAGRO, *L'aristocrazia e il Senato*, Catania, 1909, pag. 12.

al diritto politico nella nuova consociazione e ben provvede allora la nostra legge a regolare la nuova posizione acquisita, non accordando il solo diritto politico ma la cittadinanza che, come accertamento del nuovo stato di cose, è l'atto immediatamente e necessariamente antecedente a qualsiasi concessione di diritto politico, cui appresta il fondamento.

Così le ipotesi prospettate dagli art. 3 e 4 della legge 13 luglio 1912 n. 555, regolatrice della materia, per l'acquisto *ipso iure* e pel conferimento della cittadinanza, sono altrettanti presunzioni di compiutasi assimilazione dello straniero ai cittadini e della sua acquisita influenza in seno a questi, per prestato servizio militare, per notevoli servigi resi all'Italia, per pubblico ufficio occupato, per nascita, per parentela originaria o contratta, per più o meno lunga permanenza nel regno; condizioni tutte che, combinate e distinte, sono state reputate, quali capaci di produrre senz'altro da per sé stesse, quali occorrenti di speciale valutazione governativa, concretata in decreto reale, per produrre la naturalità giuridica.

E poiché vi possono essere stranieri che, per superiori qualità personali o speciali contingenze locali o temporali, s'immedesimano subito della vita nazionale, in cui appena entrati subito acquistano ed esercitano influenza anche all'infuori di quelle condizioni comuni generali agli altri uomini, la speciale valutazione del caso è affidata al supremo potere sovrano dello Stato, al potere legislativo, solo competente alla concessione di tale cittadinanza. Grazie a tali provvedimenti nessun straniero, ch'entri e agisca nella società italiana, viene escluso dal partecipare alla sovranità dello Stato italiano onde non cada l'armonica corrispondenza di questo a quella.

Ma l'acquisita reale influenza dello straniero non si traduce in giuridica potenza dell'elettore, senza che egli, dimessa la cittadinanza originaria, diventi prima cittadino italiano. E ciò perchè quell'influenza basilare dell'elettorato si compie e solidifica colla più intima partecipazione del suo detentore alla vita nazionale, quale può risultare dalla comunione delle leggi civili, dalle varie prestazioni amministrative conseguenti all'acquisto della cittadinanza, che inoltre impedisce l'espulsione del nuovo venuto dalla sua nuova sfera naturale d'azione.

* * *

Questa posizione naturale, in cui viene a trovarsi il cittadino d'uno Stato in altro Stato e lo straniero nello Stato italiano, si stabilisce pure nei riguardi degli italiani appartenenti a provincie d'altri Stati e residenti nel Regno? Se il rapporto è identico, allora essi dovranno essere equiparati agli stranieri, anzichè ai cittadini. Se diverso, si vedrà quale diverso trattamento giuridico applicare alla reale diversità dei rapporti.

Or quali ragioni s'adducono a giustificare quell'equiparazione, ormai sancita per l'elettorato amministrativo e invocata per l'elettorato politico? (1).

(1) Non è per noi una ragione quella del SAREDO (*op. cit.*, n. 2236) che si preoccupa di giustificare questo diritto singolare rispetto all'estero in tali termini: « Ogni legislatore ha il diritto di stabilire le norme che crede per la concessione

In tema di interpretazione del relativo comma della legge comunale e provinciale i nostri tribunali ebbero occasione di risalire al fondamento giuridico di una tale disposizione di favore per gl'italiani non regnicoli e ne trattarono quattro fra le tante sentenze pronunziate sull'estensione di tali diritti ai nostri connazionali, sudditi austriaci o svizzeri, francesi o inglesi (1).

La Cassazione torinese dichiarava con sentenza 16 giugno 1884 che: « siffatto pareggiamento trova la sua ragione di essere nel sistema che va predominando nella nostra legislazione riguardo ai cittadini di altri paesi e che ispirandosi a più larghi principî di quelli che per lo passato determinarono le loro condizioni nel Regno come ammise lo straniero a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini dello Stato, così volle nei ristretti limiti dell'amministrazione comunale e provinciale ammettere gl'italiani tutti residenti nello Stato a godere di quei maggiori diritti che, in correlazione alla legge comunale e provinciale, dànno mezzo di controllare il regolare andamento del servizio pubblico e curarne l'esatto adempimento. Il legislatore pur mantenendo esclusivamente per i cittadini dello Stato l'esercizio dei diritti politici trovò che e per ragion naturale e per comunanza di stirpe, di lingua e anche per non ispregevoli motivi di riguardo verso quei cittadini d'altre provincie italiane che tenessero la loro residenza nello Stato e vi avessero la loro proprietà, o vi esercitassero una qualche professione o industria, fosse giusto e conveniente accordare una parte all'amministrazione comunale e provinciale e conseguentemente li equiparò sotto tale riguardo ai cittadini dello Stato » (2).

La stessa Cassazione torinese usciva in analoghi termini con sentenza 20 sett. 1887: « La comunanza di stirpe e di lingua fra i cittadini del Regno e quelle delle altre provincie italiane ragioni di speciali riguardi di buon

della cittadinanza agli stranieri e la tendenza delle legislazioni moderne è appunto favorevole al concetto che ogni Stato ha interesse ad allargare l'entrata allo straniero, che chiede di far parte di esso ». Anche DE LUCA, *L'elett. amm. e pol.*, Napoli, 1906 pag. 17: « Tale concessione nel momento storico restò giustificata da ragioni di politica opportunità, nel concetto di principio giuridico permanente trova appoggio nel liberale criterio che ogni legislatore ha il diritto di stabilire le norme che crede per la concessione dei diritti politici agli stranieri ». Ora, a parte che non manca chi (RICCI-BUSATTI, *Gli italiani non regnicoli nel nostro dir. pubbl.* in *Riv. dir. internaz.*, III, 1908, pag. 183 e segg.) vede nelle disposizioni in esame una violazione dei principî di diritto internazionale, noi facciamo questione di diritto interno e domandiamo se nell'interno dello Stato italiano, lo straniero di nazionalità italiana abbia titolo all'elettorato.

(1) Oltre quelle citate in nota precedente, sono intervenute: Corte d'appello di Casale, 30 giugno 1883, in *Giur. it.*, 1883, II, 459; Corte d'appello di Venezia 11 ottobre 1887, in *Giur. it.*, 1888, II, 46; Cassazione di Roma 23 aprile 1896 in *Giur. it.*, 1896, III, 170; Cassazione Roma 26 novembre 1903, in *Giur. it.*, 1904, III, 91. Nelle quali sentenze nessuna indagine è istituita sulla *mens legis*, tentata invece di ricostruire dalle quattro sentenze che siamo iniamo nel testo, come quelle che qualche elemento di discussione forniscono alla materia, povera d'elaborazione dottrinale, pur riconoscendo che trattasi d'argomentazioni, per loro natura, non giustificative d'una norma astratta, ma esplicative d'un diritto costituito.

(2) In *Giurispr. ital.*, 1884, II, 425.

vicinato son le considerazioni che determinarono il legislatore italiano ad accordare agl'italiani tutti residenti nello Stato il diritto elettorale amministrativo. L'equità, la giustizia, la convenienza esigevano che i cittadini appartenenti alle altre provincie italiane, che risiedono nello Stato e possiedono beni stabili ove esercitano qualche professione o industria, sopportandone i relativi pesi, essi pure fossero ammessi a partecipare più o meno direttamente all'Amministrazione comunale e provinciale » (1).

La Cassazione romana in sentenza del 17 nov. 1884 riteneva l'eccezionale disposizione dovuta « ai grandi riguardi al grande consorzio delle nazioni, non trascurati dal legislatore italiano che lo condussero a comunicargli l'esercizio dei dritti, che fosse conciliabile coll'indipendenza e colla autonomia politica e amministrativa dello Stato e fosse come un invito alle altre nazioni civili a mettersi nella stessa via. Sono infatti a questo pensiero informate le disposizioni dell'art. 3 del cod. civ. e l'art. 1 n. 1 della legge elettorale politica. Il concetto è sempre il medesimo sebbene le modalità siano diverse, giusta l'importanza e l'indole dei diritti che ai non statisti (intendi: non regnicoli) si attribuiscono e secondo che i non statisti abbiano, sebbene sudditi esteri, l'italianità naturale, ovvero appartengano a razze diverse » (2).

E sullo stesso concetto la medesima cassazione insisteva con sentenza 6 nov. 1885 in tali termini. « Il legislatore italiano, tenendo conto del comune consorzio delle nazioni civili, mentre ha esteso ai sudditi degli altri Stati esteri, senza distinzione di nazionalità e di razze, tutti i dritti civili, con lo stesso spirito e colla stessa ragione ha creduto opportuno accordare agli italiani di ogni regione l'elettorato amministrativo quando per essi insieme col domicilio in un comune dello Stato concorrono le altre condizioni richieste dalla legge » (3).

Siffatte considerazioni, adottate dai due supremi collegi giudiziari, in parte non hanno valore alcuno, in parte sono insufficienti ad apprestare solida base alla discussa equiparazione.

Sui pregevoli motivi di riguardo e gli speciali riguardi di buon vicinato, che infiorano le due sentenze della Cassazione torinese, non occorre trattenerci, tanto sono sfatati appena enunciati, dal momento che d'istituti giuridici e non d'istituzioni cerimoniali ci occupiamo nè i diritti politici sono onorificenze riservate a fregiare, oltre i più degni cittadini, anche i buoni vicini.

L'argomento, tratto dalla loro residenza nel regno, congiunta alla proprietà di beni stabili, all'esercizio di industria o professione, come ai pesi tributari inerentivi, da un lato prova poco in quanto non giustifica l'elettorato degl'italiani irredenti per titolo capacitario, che prescinde dal censo nè l'elettorato amministrativo per titolo censuario, che prescinde dalla residenza, dall'altro prova troppo, in quanto che, se quelle condizioni pure e semplici bastassero a dar titolo all'elettorato nel regno, tal titolo potrebbe anche invocarsi dagli stranieri non italiani, se residenti, proprietari, esercenti, contribuenti nello Stato italiano.

(1) In *Giurispr. ital.*, 1887, II, 616.

(2) In *Giurispr. ital.*, 1885, I, 3, 26.

(3) In *Giurispr. ital.*, 1886, I, 3, 72.

Nè la ragione giuridica dell'art. 14 della legge comunale e provinciale appare chiara dall'istituito raffronto coll'art. 3 del cod. civ., che ammette gli stranieri al godimento dei diritti civili nel regno.

Questa, come l'altra concessione dei dritti pubblici, giustamente temperata dal diritto d'espulsione, riservatosi dallo Stato per propria difesa personale contro chi non gli appartiene, non contravvengono a nessuna legge naturale ed hanno il grandissimo pregio di vieppiù stringere i vincoli di solidarietà tra i vari aggregati politici dell'umano consorzio (1), mentre la concessione dei diritti politici agli stranieri dovrebbe supporre, per le considerazioni sopra esposte, già compiuta quell'assimilazione che le prime si sforzano di promuovere, al punto da rendersi inutile; perchè, venuta meno la ragione dell'esistenza di vari Stati distinti, non si tratterebbe più di concedere il diritto politico al cittadino di uno Stato in altro Stato ma di accomunare in unica consociazione politica tutti quanti i soggetti di diritti politici viventi sulla superficie della terra.

Or se da questo ideale siamo tanti lontani da apparire utopistico agli occhi dei più, che dire della strana ed assurda equiparazione dello straniero al cittadino, mentre essa non esiste nemmeno nel campo del diritto privato (2), impropriamente chiamato al raffronto nella subbietta materia, quando stranieri e cittadini restano divisi dalla diversa legge nazionale, regolatrice degli atti della loro vita civile? (3).

(1) Così in relazione senatoria al progetto di cod. civ. Vedi GIANZANA, *Cod. civ.*, I, Relaz. Torino, 1887, pag. 167, n. 18.

(2) La formazione d'un sistema unitario di diritto privato, civile e commerciale, promuoverebbe e svilupperebbe nuove e maggiori affinità tra i popoli, atti a cementarne l'unione.

(3) L'art. 3 del codice civile, rettamente inteso, non concede già agli stranieri gli stessi diritti civili, che dal codice stesso derivano al cittadino, ma permette loro di godere e d'esercitare nel Regno alla stessa stregua dei cittadini quei diritti civili loro attribuiti dalla loro legge nazionale, che li segue anche nel nostro Stato, senza quivi incontrare ostacoli nella loro condizione d'estraneità. Vedi FIORE, *op. cit.*, n. 20, n. 143-150. Un solo diritto civile concesso allo straniero è quello stesso goduto dal cittadino, l'elettorato e l'eleggibilità commerciale, a norma dell'art. 16 e nei limiti dell'art. 18 della legge 20 marzo 1910, n. 121. In sostanza la disposizione liberale introdotta dal legislatore italiano all'art. 3 del codice civile non è che l'esplicazione di un diritto pubblico concesso e agli stranieri e ai cittadini, il diritto d'eguaglianza di fronte ai tribunali come agli altri poteri del Regno. Stanti così le cose, la nostra legge elettorale amministrativa viene a concedere più della legge civile ad una categoria di stranieri non solo qualitativamente — il che è maggiormente visibile per la superiorità del diritto pubblico al privato — ma anche quantitativamente, perchè nessun diritto privato attribuito al cittadino è concesso allo straniero, cui si rispettano e si ammettono all'esercizio i diritti concessigli dal suo Stato. L'equiparazione tra la legge civile e l'amministrativa esisterebbe qualora questa, invece di riconoscere in certi stranieri un diritto elettorale nello Stato italiano si limitasse a permettere agli stranieri immigrati nel Regno l'esercizio (proprio come pei diritti civili) del loro diritto elettorale per concorrere alla formazione della rappresentanza politica del loro Stato, mediante voto dato in Italia. E questa facoltà, senza espressa speciale disposizione di legge che la contempra, assicura l'inviolabilità del segreto postale a qualunque straniero, anche non italiano, domiciliato nel Regno; mentre non controverrebbe a nessun principio di diritto pubblico interno e internazionale il fatto che l'autorità italiana ammettesse a funzionare organi stranieri nel proprio territorio o disponesse organi propri per la votazione degli stranieri.

Ma il richiamo all'art. 3 del cod. civ. non è fatto dalle riportate sentenze in favore di tutti gli stranieri, sibbene di quei tali stranieri, più vicini ai cittadini italiani per comunanza di stirpe e di lingua, in favore dei nostri connazionali, sudditi di Stati esteri, per cui — rinsaldato prima anche in confronto della legge civile malamente invocata, l'indeclinabile principio dell'assoluta permanente inestensibilità dei diritti politici agli stranieri in generale, mentre non manca tuttavia chi li reputa per l'avvenire estensibili e considera l'art. 14 della legge comunale e provinciale un tentativo assai lodevole d'estensione futura (1) — ci corre ora l'obbligo di esaminare negli speciali riguardi degli italiani non regnicoli il fatto particolare della loro maggiore omogeneità all'elemento cittadino per le convenevoli conseguenze giuridiche da dedurre. Siamo così tornati al punto di partenza di questo paragrafo, a quello ch'è il vero nodo della questione, non compreso nè afferrato dalle vaghe non pertinenti accennate considerazioni di residenza, di contribuzione, di solidarietà internazionale, di equità e adombrato in quell'omaggio al principio di nazionalità, cui taluno riconduce la discussa disposizione (2).

A questo fatto, come a fondamento di diritto singolare, intendono riferirsi i pochi cenni sparsi nella dottrina, che non si perita d'introdurre elementi politici nella materia giuridica, come esplicitamente dichiarano alcuni trattatisti (3). Pel Raggi la disposizione « è una concessione equa e saggia di diritti di partecipazione alla vita politica ad elementi facilmente assimilabili per costumi e sentimenti al resto della popolazione » (4). Anche pel Fragola « il legislatore ha tenuto presenti i vincoli che ci stringono agli altri italiani appartenenti politicamente agli altri Stati » nè si trova una ragione differenziale tra l'elettorato politico e l'amministrativo per non ammettere anche questo al trattamento benigno disposto per quello (5).

Più diffusamente il Prestandrea: « Il concetto da cui prese le mosse il nostro legislatore è stato suggerito da un sentimento generale di fratellanza italiana. Ha considerato che il fatto d'un territorio comune, di avere i medesimi costumi e lo stesso linguaggio e di avere avuto una storia comune in

(1) Così RAGGI, *Elettorato ed eleggibilità*, in ORLANDO, *Trattato di dir. amm. it.*, volume II, pag. 846. Anche LACONI, *L'elettorato amm. agli stranieri*, Cagliari, 1902, pagine 38-40, che inoltre dice: « Si tratta d'un'affermazione solenne di patriottismo d'un beneficio accordato ai nostri fratelli ancora gementi sotto il giogo straniero » e DE LUCA, *op. cit.*, pag. 17, che si compiace che nella concessione dei diritti politici agli stranieri la nostra legislazione abbia fatto un passo innanzi a tutte le altre avviandosi verso il cosmopolitismo. Nello stesso ordine d'idee vedi CASERTANO, *Il diritto di voto*, Napoli, 1911, pag. 145.

(2) Così: CONTUZZI, *Trattato di dir. costituzionale*, Torino, 1895, pag. 521, n. 2; CAPALOZZA C., *La cittadinanza nell'odierno ordinamento giuridico*, Torino, 1913, pag. 32.

(3) Così il BRUNIALTI (*Il dir. costituz. e la pol. nelle scienze e nelle istituz.*, Torino, 1894-96, vol I, pag. 582) s'appella a quel supremo diritto dei popoli, che è superiore alle leggi tutte. E l'ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, pag. 244: « Benchè si tratti di norme giuridiche, il loro contenuto è politico, essendo sostenute da un generale innegabile sentimento, contro il quale non si può insorgere in Italia ».

(4) *Loc. cit.*

(5) *Op. cit.*, pag. 38-39.

un tempo più o meno lungo esercita un fascino indescrivibile tra gli abitanti del territorio naturale della penisola comunque appartenenti a Stati differenti da molto tempo » (1).

Ora nessuno metterà in dubbio quel ch'è intuitivo: che un trentino residente nel regno d'Italia, appunto perchè italiano, prende subito un posto nella società italiana, quale non può acquistare un francese, un inglese, un tedesco, che forse in seguito a lunga permanenza. Non foss'altro, l'uso innato della lingua parlata nel paese che l'ospita gli permette immediata comunicazione cogli ospiti che lo circondano. Ma questa facile comunicazione, ch'è condizione necessaria all'estrinsecarsi di qualsiasi umana influenza in qualsiasi umana società, n'è pure nel caso nostro la condizione sufficiente, sì da assimilare l'italiano non regnicolo appena entrato nel Regno al cittadino italiano? Tale immediata assimilazione neghiamo reciprocamente, malgrado l'affinità genetica, ch'è nel tronco della comune nazionalità, i cui rami però troppa vita divisa e diversa hanno vissuto.

E mentre mezzo secolo di vita unitaria ha cementato le varie regioni della penisola nelle comuni tristi e liete vicende economiche finanziarie civili e politiche, dalle prime elezioni generali alla pace di Losanna, gl'italiani di terre soggette ad altri Stati sono rimasti estranei all'azione di cinquant'anni elaboratori della coscienza cittadina nazionale.

A parte queste condizioni storiche, che pur lasciano sedimenti differenziali sull'originaria psiche italiana degl'irredenti, l'attuale loro continuata pertinenza allo Stato estero, qualunque, anche nullo, sia in esso il grado di fusione dell'elemento italiano con altri elementi etnici conviventi, traccia su di essi il riflesso ambientale di usi, costumi, consuetudini, leggi, proprie ad un paese governato da un altro Stato, che non è lo Stato italiano, abitato da altri popoli, che non sono di gente italiana, specie in un'epoca storica, in cui la personalità dello Stato si fa sentire in tutti i meandri della vita sociale.

Gli è per questo che la comune nazionalità tra italiani non regnicoli e cittadini italiani non basta a render quelli pienamente partecipi del nostro mondo cittadino, in cui non entrano elementi del tutto omogenei, capaci di reciproca influenza appena mettono piede nel Regno. Ma l'indole loro è tale che ben possono assimilarsi ai cittadini a non lunga scadenza se nel Regno vengono a risiedere e vi risiedono per un certo tempo anche senza prestarvi servizio militare, senza occuparvi pubblico ufficio, senza avervi parentela originaria o contratta, all'infuori insomma di tutte quelle condizioni che la nostra legge sulla cittadinanza ha ritenuto necessarie per l'assimilazione dello straniero.

Ma della continuata residenza, indispensabile ad operare l'assimilazione degl'irredenti — elemento di cui non osò prescindere il nostro codice nella liberale concessione del godimento dei diritti civili agli stranieri (2) — pre-

(1) *Op. cit.*, pag. 96.

(2) Alla Commissione senatoria parve opportuno apporvi la condizione della residenza « ad evitare la strana esagerazione di attribuire agli abitanti dei nostri

scindono affatto le riferite proposte parlamentari e la legge com. e prov. che per titolo censuario dà l'elettorato amministrativo in un Comune del Regno all'italiano non regnicolo pur residente all'estero; mentre permette che ne sia tenuto conto, in concorso di altri elementi, l'art. 1 della legge elettorale politica.

E infatti, se occorre determinare il momento certo, in cui l'assimilazione dell'irredento al cittadino italiano si compie, se, trattandosi di elementi facilmente assimilabili (1), riesce difficile, se non impossibile, stabilire presuntivamente in una norma generale il concorso e la misura di speciali condizioni che pur s'intuiscono necessarie, se non di tutti gli italiani naturali di Trieste, del Trentino, del Tirolo, della Savoia, della Corsica, di Malta, si può assicurare che abbiano integro mantenuto l'originario carattere di italianità, nè tanto meno è lecito stabilire in astratto quali siano stati assimilati dalle estranee nazionalità, quale più certa determinazione di quella affidata al potere esecutivo che dispone dei mezzi opportuni a vagliare caso per caso l'avvenuta assimilazione? Della quale sono elementi costitutivi la residenza e la personalità dell'individuo.

L'atto governativo, che accerta questa condizione di fatto dell'italiano non regnicolo nel Regno deve creargli la corrispondente condizione giuridica, che non può consistere solo nel godimento dei nostri diritti politici ma deve altresì comprendere quella dei nostri diritti civili, quale scaturisce dalla concessione della cittadinanza necessaria a suggellare l'effettiva assimilazione dell'irredento al cittadino italiano, giusta quanto s'è considerato in fine al paragrafo precedente.

A questi concetti, cavati dalla natura stessa delle cose e dall'essenza propria dei rapporti giuridici, corrisponde perfettamente l'art. 1 della legge elettorale politica, che, in deroga alle norme regolatrici della cittadinanza stabilisce un *ius singulare*, pienamente giustificato, per l'italiano non regnicolo, chiamandolo all'elettorato e alla cittadinanza per semplice decreto reale, non vincolato, come nei riguardi degli altri stranieri, a pareri e requisiti di sorta: al governo del Re è lasciato il potere discrezionale di valutare la reale efficienza nella nostra società degl'italiani-stranieri più omogenei per provvedere in conformità all'eseguita valutazione (2).

Tanto basta perchè sia riconosciuto ai nostri connazionali, sudditi di altri Stati, quant'è loro riconoscibile. Andare oltre a rendere ancor più eccezionale questo diritto singolare ed istituire elettore *ope legis* nel Regno l'italiano non regnicolo, quasi fosse cittadino, come avviene nel nostro ordina-

antipodi il godimento dei diritti civili in Italia ». Vedi Relazione senatoria in GIANZANA, *loc. cit.*

(1) Questo dell'*assimilabilità*, si noti bene, è l'argomento forte, ripetuto in dottrina e giurisprudenza, che vanti la combattuta tesi dell'equiparazione elettorale degl'irredenti ai cittadini. Ma di tale facoltà potenziale è da attendere l'effettivo esplicamento prima che venga l'invocata equiparazione. Questa non può essere che una conseguenziale necessaria dell'*assimilazione*, mai dell'*assimilabilità*.

(2) Cfr. MARIANI M., *op. cit.*, pag. 49, che conviene nella fondatezza di questo temperamento.

mento comunale e provinciale, significa creare dal nulla un diritto, mentre *ex facto oritur ius*. Più logica allora, per quanto intrinsecamente viziata, la proposta del Cairoli, che, intesa a concedere la cittadinanza ai naturali delle terre irredente, non incorreva almeno nell'assurdo di creare una categoria di elettori non cittadini.

L'on. Mirabelli aveva ragione di rilevare il dissidio fra la legge elettorale politica e l'amministrativa, ma alla sua riferita proposta eliminatrice di un tale dissidio opponiamo la proposta reciproca, che vale ad annullare la stridente antinomia denunziata. Se per l'ammissione all'elettorato politico degli italiani non regnicoli si è ritenuto necessario (e si è visto quanto giustificato) un precedente decreto reale naturalizzatore affidato alla discrezionalità del potere esecutivo, perchè non richiederlo per l'elettorato amministrativo? « Altro è partecipare a questioni di interesse locale — diceva, in difesa della divergenza tra i due elettorati, il Presidente del Consiglio — altro è partecipare alla sovranità dello Stato ». Ma se gl'interessi locali sono interessi pubblici tali da esigere per loro soddisfazione, irraggiungibile dalle forze individuali isolate o liberamente associate, l'istituzione in ente pubblico della comunità che li sente, dallo Stato denominata Comune e Provincia e considerata come organo proprio, cui è delegata una porzione dei poteri sovrani, partecipare all'amministrazione com. e prov. non è cosa diversa, ma una particolare forma di partecipanza alla sovranità statale.

E il diritto elettorale amministrativo, che nel linguaggio comune viene inteso in senso antitetico al diritto elettorale politico, è un diritto politico come questo, perchè anch'esso *non ad singulorum utilitatem sed ad statum rei publicae pertinet*; onde per esso valgono le stesse considerazioni giustificative dell'elettorato politico, concesso ai soli italiani irredenti naturalizzati per decreto reale.

Ben si comprende come la limpidezza propria di questi concetti non possa essere offuscata che dal sentimento politico, padre di ben più gravi travamenti, che à creato nel nostro diritto questa singolare figura dello straniero italiano e anche fuori d'Italia in condizioni analoghe d'irredentismo à ispirato il legislatore francese ad istituire elettori in Francia i naturali dell'Alsazia-Lorena, cittadini tedeschi, quasi a significare una solenne protesta avverso l'ingiusto dominio straniero, in virtù della forza esercitata su provincie nazionali.

Al Regno di Sardegna, destinato a capitanare le forze tutte aspiranti all'unità italiana, si presentò provvidenziale alla meta la partecipazione attiva alla sua vita politica delle migliori energie italiane, l'ingresso nelle sue assemblee di esuli illustri, pur cittadini di altri Stati della penisola; cessata oggi quell'alta ragion di Stato, è tempo rientrare nel campo giuridico, da cui si deviò fondatamente sin dall'inizio, anzichè, ormai senza costrutto, seguire ed allargare ancor più la corrente deviatrice.

II.

**Del diritto elettorale e del voto dei cittadini italiani
residenti all'estero.**

La proposta partecipazione dei cittadini elettori, emigrati dal Regno, alle elezioni politiche del Regno, mediante voto dato all'estero, si ricollega a tutto un movimento manifestatosi in proposito nei comuni della frontiera alpina, ai quali l'emigrazione temporanea estiva dei lavoratori nell'Europa continentale diminuisce in questi mesi la popolazione residente e pei quali la provvida legge 28 dicembre 1902, n. 544 (fusa nell'art. 56 del T. U. 21 maggio 1908, n. 269 della legge comunale e provinciale) faculta la Giunta Provinciale Amministrativa a spostare dal giugno-luglio a tutto dicembre la data delle elezioni amministrative.

Quel movimento, di cui la discussione parlamentare sull'oggetto rappresenta l'epilogo, merita d'essere riassunto integralmente in capo all'esame della questione, sia quale elemento illustrativo, sia intanto quale contributo alla storia dell'emigrazione nazionale (1).

Fin dal 1905 E. De-Marinis precorreva quel movimento e, nel tracciare le prime linee d'un programma di politica coloniale, tra i possibili vincoli propri a mantenere uniti gl'italiani emigrati alla madre patria, avvisava il più solido nel diritto di partecipazione alla vita politica nazionale e additava pel momento la necessità di provvedere alla duplice concessione dell'elettorato e dei mezzi pecuniari occorrenti agli italiani residenti all'estero, poichè rimpatriassero a votare, mentre dichiarava opportuna una riforma nella nostra legislazione elettorale atta a regolare l'espressione del voto politico fuori del paese. A tal fine invocava l'avvento d'una coscienza scevra dai concetti dominanti in questi termini: « en discutent ces modifications au droit électoral tradition el et classique, il faut avoir l'esprit préparé, comme dans toutes les réformes modernes, au sacrifice de principes acquis, enus pour dogmes immuables. Si le nouveau droit électoral semble singulier, quand on le considère à la lumière des vieilles idées, il pourrait, au contraire, apporter un sérieux concours au développement politique et économique de notre pays et de la civilisation » (2).

(1) La storia assai interessante di questo lato peculiare del fenomeno emigratorio italiano ci è dato ricostruire mediante coordinamento delle sparse notizie e dei frammentari atti (alcuni pubblicati in opuscoli o bollettini di classe, che si citano al debito luogo, altri tuttora inediti) gentilmente favoriti dai Segretariati di emigrazione di Belluno, Padova, Biella e di Udine in ispecial modo, ai quali tutti ci è doveroso rendere pubbliche azioni di grazie.

(2) *La vérité sur la polit. colon. ital.*, in *Revue économique internat.*, 1905, pagine 300-327. Tali considerazioni, a sei anni di distanza, trovavano eco nel cuore d'un elettore belga, che faceva proprie le parole del De Marinis ed usciva in queste melanconiche riflessioni particolari: « Dans le train qui, le samedi soir, nous ramenait de Paris, nombreux le Belges — et nous en étions — qui rentraient au pays pour accomplir leur obligation d'électeur. Et en songeant à ceux-là, qui avaient con-

Ma il movimento pel voto politico agli emigrati temporanei continentali faceva la sua prima comparsa all'VIII Congresso degli emigranti friulani, tenutosi a S. Daniele, ai 10 gennaio 1908, che invitava il Segretariato dell'Emigrazione di Udine a studiare il problema. E l'*Emigrante*, bollettino di quel Segretariato, nell'agosto successivo additava all'entusiasmo delle classi lavoratrici la nuova conquista a cui mirare, nettamente determinata in questi termini; « Noi intanto escludiamo per ora gli emigranti in paesi transoceanici, perchè non è facile poterli ancora considerare cittadini italiani; non sempre o solo dopo molti anni essi ritornano; il centro dei loro affari è spostato fuori d'Italia. Col tempo, resi più facili i mezzi di comunicazione, si dovrà pensare anche ad essi. Intanto *per semplificare anche il problema* chiediamo il voto per gli emigranti in Europa e paesi Mediterranei.... E per rendere il problema sempre più semplice chiederemo che tale sistema di voto (voto per lettera) sia concesso agli elettori di quei collegi politici, nei quali la maggioranza dei comuni gode già del diritto delle elezioni amministrative invernali, come indice di maturità civile e di vera necessità per l'importanza dell'emigrazione » (1).

Nell'ottobre di quell'anno adunavasi intanto a Roma il primo Congresso degl'Italiani all'estero, al quale il Comitato di Monaco di Baviera e il Comitato Generale per la Svizzera portavano proposte concrete di votazioni all'estero, e al quale i relatori G. C. Buzzati, A. Marazzi, A. Cabrini presentavano difformi considerazioni e risoluzioni sulla materia presa ad esaminare.

E' pregio dell'opera riportare la proposta del Comitato Svizzero formulata dal De-Michelis in questi termini: « Il Comitato generale per la Svizzera, convinto che si debbono ammettere di fatto al voto elettorale politico i cittadini aventi residenza all'estero, constatato ancora che il ribasso del 75 per 100 sul percorso ferroviario italiano, durante il periodo delle elezioni, non ha valore efficace per gli italiani emigrati in Stati od in località lontane dalla frontiera del Regno, propone :

servé une residence sur le sol natal et qui exerçaient dans la plénitude leurs droits politiques, nous pensons, par contraste à tous nos nationaux fixés à l'étranger et privés, eux, de toute coopération à notre vie publique. Et c'est qu'il ne s'agit pas de quantités négligeables. Il y a en France environ 325.000 Belges qui y sont fixés à demeure, soit plus d'un vingtième de notre population totale. Est-il juste, à une heure où nous gouvernants prêchent l'expansion, de récompenser les audacieux, qui se dévouent, en les frappant de l'interdiction des droits politiques? Est-il prudent de rompre les liens qui unissent les Belges à leur patrie et de ne leur laisser que la ressource d'être absorbés pour leur pays d'adoption? N'est-il pas conforme au cours progressif des idées juridiques de substituer, en toutes ces matières, le droit personnel au droit territorial? ». X, *Les élections belges à l'étranger*, in *Journal des tribunaux* de Bruxelles, 26 ottobre 1911, riprodotto col titolo: *Du droit pour les nationaux, établis à l'étranger, d'envoyer un député au Parlement de leur pays*, in *Journal du droit intern. privé*, 1912, pag. 107-8.

(1) Anno III, n. 8 del 15 agosto 1908. Dell'*Emigrante* vedi i segg. numeri: anno III, n. 10 dell'ottobre e n. 12 del 31 dicembre 1908; IV, n. 1 gennaio, n. 2 febbraio 1909; VI, n. 1 gennaio, n. 2 febbraio, n. 6 giugno, n. 8 agosto, n. 9 settembre, n. 10 ottobre 1911; VII, n. 5 e n. 7 del 1912; VIII, n. 5 e n. 6 del 1913.

a) che il cittadino italiano residente in Stati europei, munito di regolare certificato elettorale politico, possa, volendolo, votare per mezzo del R. Ufficio consolare nel cui distretto egli si trovi ;

b) il voto avrà luogo nella settimana che precede la domenica dell'elezione, nella Cancelleria del Regio Consolato, per mezzo di apposita scheda da chiudersi in busta speciale dallo stesso elettore e suggellata, alla di lui presenza, dal R. Console o chi per esso;

c) le buste di voto saranno rimesse con la lista dei votanti, dal R. Console direttamente al presidente della Sezione di voto dell'elettore, a mezzo di plico raccomandato, e dovranno essere aperte alla presenza di tutto il seggio e le schede gettate nell'urna, senza venir spiegate prima di esser state mischiate con le altre schede elettorali » (1).

In tema di cittadinanza e servizio militare il Buzzati riferiva al Congresso sulla convenienza per la nostra emigrazione transoceanica che venisse adottato il sistema della doppia cittadinanza colla conseguente attribuzione all'italo-americano del diritto elettorale politico da esercitare all'estero e così concludeva: « Finora noi abbiamo concepito il diritto elettorale come possibile d'esercizio soltanto nel territorio nazionale perchè il popolo era effettivamente col territorio in rapporto costante; ma, dato l'esodo d'una parte considerevole della popolazione, dato il suo stabilimento fisso in altro Stato, senza che ne venga meno l'appartenenza al paese d'origine, mi sembra che nessuna difficoltà insormontabile vieti che il diritto elettorale possa esercitarsi su territorio diverso da quello dello Stato. Uno dei caratteri del Governo rappresentativo sta nella grave e costante influenza che ogni elemento sociale deve esercitare sulla pubblica cosa; escludere gl'italo-americani dall'esercizio del diritto elettorale, è togliere ad una parte considerevole ed elevata dell'elemento sociale il modo d'esercitare l'influenza che logicamente dovrebbe spettarle. Soltanto in questo modo gl'interessi, i bisogni, le aspirazioni dei nostri emigrati potranno essere esposti al Parlamento e dirigere saggiamente ed utilmente l'azione del Governo alla loro tutela » (2).

Contrariamente in tema di rappresentanza delle Colonie riferiva il Marazzi che « creare una rappresentanza permanente delle Colonie italiane a Roma mediante elezioni fatte dai nostri compatriotti all'estero è... cosa assolutamente impossibile in sè stessa non solo, ma tale da far nascere diffidenze ed ostacoli anche da parte di molti fra gli Stati che accolgono la nostra emigrazione..... ancor più se la convocazione dei comizii elettorali all'estero si facesse per eleggere rappresentanti nelle istituzioni ufficiali del Regno » e finiva coll'additare « cosa più pratica e più consona alla natura nella nostra emigrazione e allo stato attuale delle nostre Colonie... che le varie rappresentanze locali delle Colonie... venissero messe in relazione coll'Istituto Coloniale Italiano in Roma » (3).

(1) Riportata in *Rivista Coloniale*, 1909 p. 14.

(2) *Atti del Primo Congresso degli italiani all'estero*, I: « Relazioni e Comunicazioni », Roma, 1910, pag. 23.

(3) *Atti cit.*, I, pag. 104-5.

A. Cabrini, referente in tema di emigrazione continentale, esponeva incidentalmente le aspirazioni dei nostri emigrati temporanei nell'Europa nordica d'esprimere il proprio voto anche lontani dal proprio paese, perchè impossibilitati di rimpatriare il giorno della votazione e raccomandava allo studio una simile riforma, che per altro ben comprendeva come non si presentasse d'immediata attuabilità (1).

Venute le tre relazioni alla pubblica discussione nelle competenti Sezioni del Congresso, l'ordine del giorno Buzzati che accennava al diritto elettorale da concedersi all'italo-americano cadeva nella contrarietà suscitata dal proposto sistema della doppia cittadinanza, lo svolgimento del tema della rappresentanza coloniale prescindeva dall'idea di rappresentanza ufficiale, già scartata dal relatore Marazzi e solo veniva presentato ed approvato, in qualità di raccomandazione, un voto del congressista Piccarolo invocante una riforma fondamentale concessiva agl'italiani residenti all'estero del diritto di rappresentanza politica coll'elezione di deputati coloniali; nè di tale riforma raccomandata incidentalmente dal relatore Cabrini, facevasi parola nella trattazione del quarto tema sui provvedimenti regolatori delle correnti emigratrici (2).

Chiusi i lavori del Congresso, la questione agitata intanto nell'inverno del 1908-09 in una serie di conferenze tenute nei comuni d'emigrazione del Friuli dal dott. Piemonte, tornava al II Convegno dei Segretariati ed uffici laici d'emigrazione riunitosi a Padova il 17 genn. 1909, a cui A. Cabrini portava il risultato degli studi commessi al Segretariato d'Udine dal precedente congresso di S. Daniele e comunicava le risposte avute ad un *referendum* indetto con circolare del 23 dicembre 1908 tra le notabilità sociali e politiche sul tema: « Se convenga un provvedimento per disciplinare l'esercizio del diritto elettorale ai nostri emigrati continentali ».

Le opinioni manifestate in argomento dagli illustri interpellati meritano d'essere integralmente riportate (3).

Ci risparmiamo di riferire le risposte di E. Sacchi, di L. Credaro, di E. De Marinis, di G. Fusinato, di N. Colaianni, di M. Geremia Bonomelli, vescovo di Cremona, che, puramente adesive, non forniscono argomento alcuno al problema.

Il Luzzatti dichiarava: « Insegno dal 1867 dalla cattedra di Diritto pubblico la rappresentanza proporzionale ed il voto obbligatorio al grande fine della sincerità della vita politica. Un'idea sul governo dello Stato, che s'incarna e concreta in un gruppo di elettori, deve avere la sua voce in Parlamento. Da questi principî si trae facilmente la risposta favorevole alla interrogazione che mi fu rivolta. Agli emigranti che non possono ritornare in Italia nel periodo elettorale e risiedono in uno Stato d'Europa si agevoli la facoltà di votare, si consenta d'inviare col mezzo del Console autentica-

(1) *Atti cit.*, I, pag. 269.

(2) *Atti cit.*, II, « Rendiconti delle sedute », pag. 102, 120, 125, 179.

(3) Dall'*Emigrante*, n. 1 del IV anno (gennaio 1909).

tore la scheda al seggio centrale del loro collegio, ovvero con altro metodo che una fruttuosa controversia determinerà. Per tal modo la legittima difesa degl'interessi politici contribuirà anch'essa alla tutela più efficace dei nostri emigrati, che rappresentano una delle fortune e delle responsabilità maggiori della patria ».

L'on. Romolo Murri così s'esprimeva: « Aderisco pienamente all'iniziativa. Ogni estensione del suffragio politico ed amministrativo mi sembra un passo verso un più effettuale e normale regime democratico. Questa poi che riguarda solo cittadini aventi già diritto di voto ma nella impossibilità di esercitarlo secondo le norme vigenti, è giustificata e raccomandata da specialissime ragioni. Solo se essa ci risparmiasse il sospetto che un Governo possa e voglia speculare nella scelta dell'epoca delle elezioni sull'assenza di un certo numero di cittadini che le condizioni economiche dalle quali sono costretti a cercare lavoro fuori della patria e l'utile laboriosità farebbero anzi meritevoli di parziale riguardo, sarebbe un grande guadagno ».

E l'on. Antonio Maffi: « Il sentimento patrio si intensifica negli emigranti; e il loro concorso alle elezioni sarà un prezioso contributo d'italianità. Se sia politicamente possibile non oserei affermarlo, ma intanto un primo esperimento circoscritto all'emigrazione in Europa deve tentarsi ».

Solo l'opera d'Assistenza Bonomelli opponeva alcune difficoltà pratiche in questi termini:

« La proposta del voto politico agli emigranti in linea teorica non può essere seriamente contrastata. Per un paese eminentemente costituzionale, come l'Italia, sarebbe certamente equo che la massa rilevante degli elettori dimoranti all'estero, come è tenuta al dovere del servizio militare, potesse anche partecipare alla vita politica della Patria. Particolarmente il problema presenta difficoltà non facilmente superabili. L'ipotesi del voto a favore di un candidato del collegio al quale l'emigrante è iscritto ci pare da scartarsi perchè all'estero i nostri emigranti difficilmente possono tenersi al corrente dei bisogni delle condizioni della vita politica in Italia. D'altra parte la costituzione di speciali collegi elettorali comprendente un determinato numero di emigranti all'estero è di difficile attuazione. Pensiamo soltanto alle difficoltà che l'azione elettorale dei cittadini italiani incontrerebbe presso le autorità politiche locali (specialmente in Germania ed in Austria). Anche per l'emigrazione transoceanica la cosa presenta delle gravi difficoltà, e noi non sappiamo come il legislatore potrebbe riformare la legge elettorale avendo in vista esclusivamente gli emigranti temporanei ».

Parimenti critico e perplesso l'on. Turati, premessa la sua generica adesione alla più larga possibile estensione del diritto di voto e quindi dell'esercizio d'un tale diritto anche all'estero, soggiungeva: « distinguo — e v'è ragione a distinguere — gli *emigranti* dagli *emigrati*. I primi, anche lungi dal confine, appartengono sempre alla nazione d'origine, a cui possono e vogliono tornare. I secondi, in molti casi, sono rami divelti, che hanno gittato in altro suolo nuove radici » e nei primi vedeva una ragione ed un interesse di più a possedere ed esercitare il diritto di suffragio soprattutto

politico. Si sentiva tuttavia imbarazzato per l'attuazione pratica, che, ove presentasse troppi inconvenienti, infirmerebbe — diceva — la tesi teorica sino a condurla al fallimento; nè meno si preoccupava del possibile pericolo che il voto dato da lontano fosse per riuscire meno sincero ed illuminato e concludeva per l'esperimento in qualche collegio.

Alla comunicazione di tali risposte al Congresso di Padova il relatore on. Cabrini accompagnava l'esposizione dei varî sistemi seguiti dagli Stati, che derogano al principio generale del personale intervento dell'elettore all'urna della sezione, in cui è iscritto a votare; dal voto dei residenti fuori la propria circoscrizione elettorale, espresso in lettera chiusa in busta ed inviata ad altro elettore residente in circoscrizione, come in alcuni Stati Nord-Americani, oppure indirizzata al rispettivo cantone e impostata in un'urna deposta alle stazioni ferroviarie, come pei ferrovieri praticasi in Svizzera — al voto dato all'estero, alcuni mesi prima dell'elezione dall'elettore norvegese, che, munito di apposito passaporto, si presenta al proprio console nazionale cui consegna chiusa in busta la scheda da inviare al Comitato elettorale da lui indicato (1).

Ed il Convegno di Padova approvava i capisaldi di un disegno di legge per assicurare l'esercizio del voto politico agli emigrati continentali e temporanei, formulato nel seguente ordine del giorno del relatore Cabrini:

« Il II Convegno internazionale dei Segretariati per l'assistenza laica agli emigranti;

« constatando come l'emigrazione italiana — fenomeno vasto e costante della economia nazionale, ripercotentesi sulla intera vita sociale del paese — muti sensibilmente il già esiguo corpo elettorale politico poichè nè le attuali, nè migliori agevolazioni ferroviarie possono indurre al rimpatrio la maggioranza degli elettori che, al momento della convocazione dei Collegi, si trovano all'estero per ragione di lavoro faticosamente conquistato e insidiato dalla mano d'opera disoccupata;

« considerando che la partecipazione degli emigranti e degli emigrati alla elezione dei deputati renderebbe più sincera la rappresentanza politica di intere provincie, rafforzando, in chi è costretto ad emigrare, quei vincoli onde i figli di una stessa terra e i cittadini di uno stesso Stato si sentono stretti e solidali nell'elevazione nazionale — dichiara:

« 1.^o è necessaria una riforma della nostra legislazione elettorale in guisa da rendere effettivamente partecipi all'esercizio della sovranità nazionale anche gli emigrati e gli emigranti;

« 2.^o per ragioni di competenza, il Convegno lascia al Comitato permanente incaricato di mettere in valore i voti del recente Congresso degli italiani all'estero, di formulare la richiesta per una rappresentanza diretta, nel Parlamento Nazionale, delle maggiori colonie stabili di gente italiana;

« 3.^o nei riguardi degli emigranti temporanei continentali, gli elettori

(1) Per la speciale legislazione norvegese, vedi *Annuaire de législation étrangère*, Paris, 1897, 1898, 1904.

di quei Collegi i quali danno un forte contingente a dette correnti migratorie e che si trovano regolarmente iscritti nelle liste elettorali prima della partenza, devono essere posti in grado di esercitare il loro diritto di voto mediante votazione segreta, da farsi nei locali dei RR. Consolati secondo le norme da stabilirsi, consegnando la scheda in busta chiusa al Console e al Magistrato inviato appositamente dall'Italia.

« Tale busta deve essere indirizzata al Presidente del seggio del capoluogo del Collegio cui l'elettore appartiene. Appositi circoli di votazione saranno creati in Francia, Svizzera, Lussemburgo, Germania e Austria-Ungheria, nelle zone di più intenso afflusso d'italiani. La votazione avverrà nei giorni di domenica, lunedì, martedì e mercoledì immediatamente precedenti la domenica fissata per l'elezione di primo scrutinio; in caso di ballottaggio, nei giorni di martedì e mercoledì della settimana successiva. Il Console e il Magistrato invieranno, per raccomandata, le schede ai rispettivi Presidenti del capoluogo di collegio entro la giornata di giovedì. Le schede saranno gettate nell'urna del seggio centrale e confuse con le altre schede elettorali. L'emigrante che intenda rimpatriare per le elezioni politiche non potrà votare che presentando certificato firmato dal Console della zona in cui si trovava a lavorare » (1).

Quest'ordine del giorno veniva pure successivamente approvato dal IX Congresso degli emigranti friulani del 31 gennaio 1909 a Tarcento e a Belluno dal VI Congresso degli emigranti di quelle Province del 21 febb. 1909: sui medesimi voti insistevano il terzo e il quarto convegno degli uffici e dei segretariati laici d'emigrazione, tenutisi rispettivamente ai 15 nov. 1909 e ai 24 febr. 1911 a Milano, i susseguenti congressi degli emigranti friulani del 6 marzo 1910 a Venzona, del 9 febbraio 1911 ad Artegna, degli emigranti del novarese del 25 febr. 1912 a Biella (2).

Alla Camera dei deputati nella seduta del 22 giugno 1909, in sede di discussione del bilancio degli esteri, l'on. Cabrini prospettava la duplice questione della libera rappresentanza coloniale innestata all'istituto coloniale italiano e dell'esercizio del voto all'estero pei cittadini elettori emigrati, per cui invitava il Ministero ad apprestare i necessari elementi di studio; nella successiva seduta del 23 giugno il ministro on. Tittoni dichiaravasi lieto della possibile istituzione d'una libera rappresentanza, taceva sulla seconda parte della richiesta.

Dalle discussioni intervenute pochi argomenti sono rilevabili per l'esame critico della questione.

Al Congresso di Belluno si diceva la proposta riforma ispirata al concetto fondamentale della moderna democrazia ch'è quella di tendere all'effettiva realizzazione della sovranità popolare mercè il diritto di voto intanto conte-

(1) Dal resoconto pubblicato nel n. 1, anno IV (25 gennaio 1909), dell'*Emigrante* che segnalava quale data storica quella del convegno, per esser stata in esso posata la questione del voto agli emigranti.

(2) *Resoconto del Congresso e dell'Assemblea Generale 25 febbraio 1912* (Sezione Biellese della Società Uman.), Biella, tip. biellese, 1912, pag. 17.

stato agli emigranti temporanei dal fatto che la maggior parte delle volte le elezioni vengono indette quando si trovano all'estero.

Al IV convegno di Milano il relatore Piemonte dichiarava le difficoltà e le irregolarità del voto innanzi ai consoli, pur troppo assai scarsi, non maggiori di quelle possibili nei collegi elettorali, distingueva il voto per colonia adatto per l'America dal voto per collegio adatto pel continente, e si riprometteva dall'effettivo esercizio del diritto elettorale degli emigrati, che si sono sempre trovati in condizione di non poter concorrere alle elezioni, un impulso novello alla vita politica di cinquanta collegi (1).

Nel giugno del 1911 gl'italiani residenti all'estero tornavano a radunarsi a Roma in secondo congresso; ed a questo il relatore Valli annunciava già archiviata l'idea d'una rappresentanza parlamentare degli emigrati, per una lunga serie di considerazioni contrarie, che saranno in seguito partitamente esposte e vagliate, e che costituiscono la più completa trattazione dell'argomento tra le frammentarie opinioni enunciate in varie assemblee e giornali di classe.

Tuttavia alla pubblica discussione sul tema dell'ordinamento e della rappresentanza libera delle colonie mediante l'opera dell'Istituto Coloniale Italiano, il Pesce, il Modigliani, il Cabrini riaffacciavano la primitiva idea della deputazione coloniale o della votazione all'estero e il Cabrini riusciva a far approvare dall'assemblea il seguente ordine del giorno:

« Il Congresso esprime il voto che il Parlamento Italiano, procedendo alla riforma della legge elettorale, voglia esaminare la possibilità pratica di rendere i connazionali emigranti nel continente iscritti alle liste elettorali, partecipanti alle elezioni politiche nazionali » (2).

L'annuncio della riforma elettorale — presentata il 9 giugno 1911 alla Camera dei Deputati — richiamava pure l'attenzione del Segretariato d'Emigrazione di Udine, primo promotore della questione, che, per venire dalle ripetute affermazioni congressiste ad un principio di esecuzione, addì 29 luglio 1911 indirizzava agli onorevoli deputati del parlamento nazionale e distribuiva particolarmente tra i membri della Commissione parlamentare esaminatrice del progetto di legge (3) una petizione, che riassumeva le vicende del problema, riproduceva giudizi provocati dall'indetto *referendum*, invocava un opportuno emendamento risolutivo nel progetto sottoposto all'esame parlamentare. E, avanti che la discussione s'iniziasse alla Camera, lo stesso Segretariato, nella relazione generale sull'esercizio del 1911, sentita l'ora di precisare l'oggetto della richiesta, avvisava che « il voto politico agli emigrati deve esser coordinato alle disposizioni che già assicurano

(1) Vedi il volume pubblicato dall'Ufficio d'Emigrazione: *IV Convegno annuale dei Segretariati laici d'emigrazione* (verbali e relazioni), Milano, 1911, pag. 46-8.

(2) *Atti del II Congresso degli Italiani all'estero*, Roma, vol. I, parte I, « Relazioni », pag. 159-180; vol. II, « Rendiconti delle sedute », pag. 147, 172.

(3) Così riferiva il CABRINI al V Convegno annuale dei Segretariati laici di Emigrazione tenutosi a Milano ai 3-4 dicembre 1911. Vedi *Verbali e relazioni*, Milano, 1912, p. 30.

in talune zone di forte emigrazione il voto amministrativo invernale per la identità delle ragioni ideali che ne costituiscono il fondamento giuridico » e tale principio concretava nella seguente formula: « Nei paesi dell'Europa e del bacino Mediterraneo siano ammessi a votare presso i Consolati quegli elettori che nel giorno dell'elezione politica si trovassero all'estero, quando risultino appartenere ad un collegio politico nel quale la legge 28 dicembre 1902 abbia già di fatto applicazione nella maggioranza dei comuni che lo costituiscono » (1).

All'on. Cabrini, auspice del movimento, spettava portare questi vecchi voti, continuamente rinnovellati, alla Camera, in sede di discussione della riforma elettorale e infatti egli assumeva il compito segnato dai propri precedenti in materia, presentava e svolgeva nella tornata del 22 maggio 1912 il seguente ordine del giorno: « La Camera nell'intento di rafforzare i vincoli tra la nazione e i suoi cittadini emigrati, esprime il voto che il Governo esamini in quali forme si possa agevolare agli emigranti stessi la loro partecipazione alle elezioni generali politiche ».

Convinto delle difficoltà di risolvere il problema, per non offrire nè chiedere improvvisazioni, nessuna immediata proposta riformatrice egli avanzava, nessuno emendamento in atto presentava, ma, convinto altresì della bontà del principio, che più facile e larga vuole la partecipazione degli elettori che al momento dell'elezione, si trovano all'estero, esigeva dal Governo lo impegno formale di avviare le ricerche e compiere gli studi necessari per vedere se e in quanto potesse essere risolta la questione, che non esitava a dichiarare tanto importante quanto quelle del suffragio femminile, della macchina per votare, delle circoscrizioni elettorali.

Anche gli on. Morpungo e Daneo s'associavano al proponente, l'uno per secondare una forte aspirazione dei nostri emigrati, l'altro, per tenere politicamente legata alla patria l'emigrazione, in nome dell'influenza, che in genere sul rinnovamento sociale di molta parte del paese esercita il fenomeno emigratorio e in particolare sullo sviluppo della fortuna nazionale hanno le rimesse degli emigrati, degni perciò d'influire sulla vita politica del proprio paese.

All'ordine del giorno s'opponeva l'on. Sonnino, che, non persuaso dell'utilità d'una deroga al principio del personale intervento all'urna, non consentita nemmeno pei quarantamila e più presidenti e vice-presidenti di seggi, interdetti dal voto, perchè rimossi dalle proprie sezioni; nè tampoco dell'influenza sulla politica italiana di masse pur nostre ma viventi in ambienti stranieri, mentre agl'interessi emigratorii possono provvedere quanti

(1) Così nella pubblicazione: *L'azione del Segretariato d'Emigrazione di Udine durante l'anno 1911*, Udine, 1912 pag. 5-6. Questo concetto sin dall'inizio del movimento esponeva l'*Emigrante*, come s'è riportato sopra e poi il CABRINI, che, relatore al Congresso di Padova, diceva: « Gli elettori, cui vogliamo giovare siano quelli iscritti nelle liste elettorali di collegi con fortissima emigrazione temporanea e che si trovano nelle condizioni previste dalla leggina, che autorizza le elezioni amministrative invernali. Tali collegi dovranno essere indicati in un elenco rivedibile dal Parlamento al principio d'ogni legislatura ».

intendono emigrare e quanti rimpatriano, ammoniva il Governo di non prendere impegno alcuno, neanche incerto e indeterminato che fosse.

E il Presidente del Consiglio, non sordo alla voce come adusato alla pratica della prudenza, in parte conveniva nelle sennate osservazioni dell'onorevole Sonnino ed opponeva ancora le difficoltà di trovare una forma qualunque d'espressione del voto all'estero e per cortesia parlamentare dichiarava accettare l'ordine del giorno, se convertito in raccomandazione; al che consentiva il proponente, persuaso dell'inutilità di insistere.

Così cadeva la questione, tanta agitata nei convegni di classe: della quale imprendiamo ora l'esame critico nei suoi termini giuridici.

* * *

Dalle riferite discussioni e conclusioni congressiste e parlamentari la questione del voto all'estero degli emigrati appare impostata più quale ricerca pratica di mezzi più idonei all'espressione e alla recezione dei suffragi che quale indagine teorica sul fondamento della funzione elettiva esercitata all'estero.

Eppure questa procedurale non ci sembra la parte più difficile, come non è l'essenziale del problema. Nella quale una prima naturale distinzione della nostra emigrazione — *intensiva* in alcuni, *diffusa* per altri paesi esteri — apre la via a due diversi sistemi solutivi.

Laddove le correnti migratorie affluiscono sì copiose e continue da creare entro un più o meno largo raggio di territorio estero più o meno popolati e stabili centri di vita italiana, ivi si presenta opportuna l'istituzione di collegi coloniali esterni, aggregati agl'interni del Regno per l'elezione di propri deputati, atti a rappresentare le aspirazioni e gl'interessi di gruppi omogenei.

Laddove invece l'emigrazione arriva così scarsa o si diffonde talmente per una vasta superficie territoriale che i singoli emigrati vivono sparsi ed isolati pei vari paesi d'uno Stato estero, manca la ragione sufficiente per stringerli nell'unione, che riuscirebbe artificiale, d'un collegio elettorale esterno e val meglio lasciarli singolarmente elettoralmente aggregati ai rispettivi collegi patri originari ed ammetterli a votare all'estero per l'elezione dei rispettivi deputati interni.

Nel primo caso votazione, scrutinio, proclamazione devono farsi all'estero ove deve organizzarsi tutta la procedura elettorale; s'eliminano così gli eventuali inconvenienti della spezzatura delle operazioni elettorali tra l'estero e l'interno.

Nel secondo caso è una necessità spezzare tali operazioni, dal momento che i voti espressi all'estero devono concorrere coi voti espressi all'interno per l'elezione del deputato del collegio interno e si tratta d'organizzare all'estero la sola votazione e la conseguente spedizione dei voti chiusi in Italia per le ulteriori operazioni di scrutinio e di computo.

Nell'organizzazione del sistema non può prescindersi dall'opera dei nostri consolati, soli uffici governativi italiani all'estero: ai consoli deve farsi obbligo di tenere un albo coloniale di tutti gl'italiani residenti nel territorio

di loro giurisdizione, inscrivendi sia d'ufficio che in seguito a denunzia degli emigrati stessi, di fungere da ufficio di votazione con tutte le relative attribuzioni, adattate alla specialità del caso.

Queste nuove funzioni consolari abbisognano d'una specifica esauriente dimostrazione.

La tenuta dell'albo coloniale presso ogni ufficio consolare, atto ad apprestare ai consoli la cognizione basilare necessaria alla protezione degli emigrati, non è niente di più difficile della tenuta dei registri di popolazione presso gli uffici comunali del Regno, anzi ci sembra molto più facile, pel numero più ristretto delle iscrizioni, rispetto a quelle d'una grande città italiana. E, come sui registri anagrafici interni, sussidiati da altre indicazioni fornite dalle parti o da altre autorità, si redigono le liste elettorali dei comuni del Regno, così sui registri anagrafici consolari, sussidiati dalle indicazioni degli elementi di capacità elettorale o dell'effettiva iscrizione nella lista d'un comune interno apponendo al passaporto esibito dall'interessato, il console ben può redigere la lista elettorale del collegio coloniale o la lista di votazione degli elettori dei vari collegi interni, nel suo distretto coloniale residenti.

Quanto al cumulo delle diverse attribuzioni di compilatore di registri e liste nonchè di presidente di seggio elettorale nella persona del console, senza la garanzia d'alcun ricorso giurisdizionale avverso la compiuta o mancata iscrizione perchè mancherebbero nel luogo l'autorità italiana, cui ricorrere e le varie autorità tra le quali scindere quelle funzioni, non è lecito muovere alcun lamento, quando necessità impone di fare del console un pubblico ufficiale proteiforme, che agisce ora da ufficiale dello stato civile ora da funzionario amministrativo, ora da notaro, ora da giudice, ora da tutore, ora da prefetto marittimo.

Quanto all'espressione del voto, che deve pervenire in Italia per essere scrutinato e computato per un'elezione interna, pare che ben può essere rimesso direttamente dall'elettore per corrispondenza raccomandata e assicurata in franchigia sia al Presidente del seggio elettorale sezionale, sia al Presidente dell'ufficio centrale che alla Presidenza della Camera dei Deputati. Ma chi assicura in questo sistema l'identità di chi ha votato e spedito il voto con chi aveva il diritto di fare quell'espressione e quella spedizione di voto? Ecco la necessità dell'intervento del console, alla cui presenza l'emigrato deve votare, previa identificazione. Questa dell'identificazione dell'elettore emigrato all'estero figura fra le tante difficoltà pratiche elencate dal relatore Valli per la soluzione del problema che ci occupa. Or non meno gravi difficoltà per l'identificazione degli elettori si presentano certo anche ai seggi elettorali interni, specie nelle più popolate sezioni delle grandi città italiane, ma v'è il mezzo dirimente assoluto fornito dal legislatore, l'uso della speciale tessera elettorale. Non si chieda tanto all'elettore emigrato, perchè possa farsi riconoscere e votare innanzi al proprio console: egli ha già seco una tessera analoga, il proprio passaporto, che, se fosse integrato dalla fotografia dell'intestato, potrebbe divenire l'equivalente della tessera elettorale.

Queste prime determinazioni ci permettono tracciare più minute linee d'una procedura di votazione.

L'elettore deve recarsi nella sede del consolato, al cui albo è iscritto per trovarvi una sala elettorale, ove il console, assistito, se occorre, da suoi impiegati, gli consegna una busta ufficiale di quelle fabbricate dall'officina governativa di carte-valori e all'ufficio, come alle singole prefetture, in precedenza rimesse: dell'uso di ognuna il console sia tenuto a render conto. Anche all'estero, come all'interno, l'elettore introduce una scheda, dalle caratteristiche legali, entro la busta, che, previa chiusura, consegna al console.

Se si vota per un deputato coloniale, possono seguirsi, opportunamente adattate alle locali circostanze, le particolari norme dettate per l'elezione interna: proclamato poi l'eletto, gli atti tutti, debitamente suggellati, vanno inviati alla Presidenza della Camera dei deputati a Roma.

Se invece gli elettori iscritti al consolato votano per elezioni interne ed ognuno per un proprio collegio, il console deve avere nella lista di identificazione una colonna indicativa del collegio, in cui l'elettore iscritto appartiene e per cui è chiamato a votare: così quando riceve la busta, alla quale nessun segno particolare va apposto tranne il numero e la firma nell'appendice, stacca questa, chiude la busta stessa in una seconda busta, intestata a quel consolato ed ufficialmente confezionata come la prima, e sulla seconda busta appone il timbro del consolato coll'indicazione del collegio elettorale, cui riferisce la prima busta-scheda chiusavi. In ogni caso va rilasciata a ciascun votante una ricevuta dell'avvenuta votazione.

Qui cade acconcia la risposta ad un'obbiezione del relatore Valli, che opponeva all'esercizio del voto all'estero l'inconveniente della proroga a tempo indeterminato delle operazioni elettorali e dell'attesa del risultato sino all'arrivo in patria dei suffragi espressi nelle lontane Americhe. Ma non è necessario attendere l'arrivo dei voti raccolti all'estero, perchè i seggi elettorali possano scrutinare i voti delle sezioni, e l'ufficio centrale possa computarne la somma totale, su cui proclamare l'eletto, purchè la Camera dei deputati non convalidi quell'elezione prima che ad essa pervengano i voti degli emigrati. E dalla proclamazione alla convalida passa d'ordinario più che sufficiente tempo per l'arrivo, lo scrutinio, il computo dei voti dati all'estero.

Intanto, pervenuti dai vari consolati alla Camera dei deputati i relativi plichi, la Giunta delle elezioni o un suo Comitato in seduta pubblica, procede all'apertura dei plichi e alla ripartizione di tutte le buste ricevute in tante urne quanti i collegi, ai quali sono intestate le buste stesse, e successivamente, urna per urna, cioè collegio per collegio, alla lacerazione delle buste esterne e poi allo scrutinio finale dei voti mediante la rituale apertura della busta interna,

Che se il risultato di tale scrutinio suppletivo varia quello dello scrutinio precedente, sta alla Giunta proporre, alla Camera approvare, secondo i casi, la sostituzione d'un proclamato ad un altro, l'annullamento d'un ballot-

taggio che non avrebbe dovuto esistere, la disposizione d'un ballottaggio che avrebbe dovuto essere indetto, per legittima analogica estensione a casi nuovi di quella facoltà di rettificare l'avvenuta proclamazione, che oggi a quel corpo compete in qualche caso (1).

Così nella confusione in un'urna comune, prima dello scrutinio, di tutti i voti espressi all'estero per un dato collegio, anziché nella confusione dei voti nell'urna della sezione elettorale, che non può restare aperta o suggellata ad attendere l'arrivo, è medesimamente tutelata la segretezza dei suffragi, a meno che non si tratti d'uno, due o pochi più voti il cui scrutinio può valere a scoprire i singoli votanti: danno questo eventuale di sì lieve entità da non richiedere una riparazione che non trova, epperò tanto irreparabile quanto irrilevabile.

Tuttavia alla confusione dei voti espressi all'estero coi voti espressi all'interno nell'urna della sezione, cui gli uni e gli altri appartengono, può sempre venirsi limitatamente ai voti degli emigrati in Europa, anticipando di dieci giorni per gli emigrati il giorno della votazione e portando da venti a quaranta giorni il limite minimo di tempo tra il decreto di convocazione dei comizi e il giorno delle elezioni interne. E in dieci giorni da qualunque paese d'Europa possono arrivare i plichi dei voti degli emigrati ai seggi di sezione salva la rimessione per la posta stessa ricevente all'ufficio centrale e per questo alla Presidenza della Camera quando, per straordinarie evenienze, i plichi non arrivino in tempo utile ad esser compresi nello scrutinio.

L'annuncio dell'elezione all'estero va dato, appena pubblicato il decreto di convocazione dei comizi o proclamato il ballottaggio dal Ministero o dal Prefetto locale per telegrafo a tutti i consoli e da questi, possibilmente per telegrafo, ad ogni emigrato iscritto all'albo consolare con recapito nel distretto: così da questo momento al giorno della votazione, opportunamente posticipato pel ballottaggio, resta anche per gli emigrati un certo tempo utile alla preparazione elettorale.

S'oppono ancora che la lontananza dei centri d'immigrazione dai collegi elettorali del Regno, oltre che ritardare il compito dei voti esteri nello scrutinio delle sezioni per la proclamazione finale, ostacola pure la stessa espressione d'un voto valido all'estero in un sistema elettorale che sancisca la predeterminazione ufficiale delle candidature; l'elettore lontano difficilmente è in grado di conoscere al momento della votazione i candidati, pei quali è solamente ammesso a votare e corre pertanto il rischio d'emettere un voto nullo.

Ma il rischio d'un voto disperso, che negli effetti equivale a un voto nullo, è maggiore nell'inverso sistema delle candidature libere, che possano sorgere e cadere sino all'ultimo momento, quasi a pie' dell'urna di sezione. Si può arrivare sempre in tempo ad informare degli ultimi eventi l'elettore lontano, che per giunta in quel momento può avere già votato, se per

(1) MONTALCINI, *La legge elet. pol.*, Milano, Hoepli, 1904, pag. 218-9.

l'estero s'anticipa il giorno della votazione? Invece le candidature ufficiali, dati quarantacinque giorni utili di lotta elettorale, possono esser già fissate indeclinabilmente nei primi venti giorni, quando cioè avanzano dieci giorni per la votazione presso i consolati, ai quali il Ministero le annunzia subito per telegrafo, appena note, onde ne siano avvertiti i singoli elettori sia alle loro rispettive residenze, ovvero al momento in cui si presentano a votare.

A questa nuova funzione elettorale, esercitata all'estero, il relatore Valli reputa inadatto il nostro sistema consolare, sia per le condizioni del personale stesso che per la distanza delle residenze immigratorie dalle sedi dei Consolati molto radi in vasti territorii, come pel difetto delle necessarie garanzie d'indipendenza nel suffragio, che, dato ad un funzionario dello Stato, trasmesso per organi ufficiali, potrebbe diventare una finzione pericolosa al regime costituzionale; mentre avvisava manchevole pure la libertà dei comizi in territorio straniero, ove la sovranità dello Stato non può esplicarsi nelle ampie forme del diritto pubblico. Difficoltà quest'ultima ritenuta insuperabile dall'on. Giolitti « perchè — diceva — nessun Stato ci permetterà d'andare nel suo territorio ad organizzarvi un atto politico ».

Quali che siano le condizioni del personale consolare, che costituiscono impedimenti al nuovo compito dei consolati, non ci curiamo di conoscere: se un'incapacità esiste in quegli uffici amministrativi, essa non può diventare argomento contrario all'assunzione del nuovo compito, ch'esige piuttosto rimossa l'incapacità esistente a guarentigia anche di quella stessa azione tutoria dei connazionali, ai consoli commessa.

E se non mancano consolati affidati a stranieri, ai quali mal s'addice affidare il delicato ufficio d'organizzare elezioni e votazioni per conto del Regno d'Italia, è bene che cessino — indipendentemente dal nuovo ufficio — siffatti incarichi rappresentativi a persone, che, estranee alla coscienza italiana, male possono rappresentare gl'interessi italiani all'estero.

Nei territorii stranieri, ove radi sono stabiliti i nostri consolati e dispendioso riuscirebbe all'emigrato elettore il percorso dalla propria residenza alla sede del Consolato, chi può negare l'inefficacia pratica della concessione del voto all'estero?

All'inconveniente potrebbe in parte riparare l'invio — pel giorno della votazione, in qualche centro d'immigrazione — di magistrati dell'amministrazione interna, incaricati di ricevere i suffragi, mentre resterebbe pur sempre un gran numero di necessitati astensionisti.

Ma questa, che in regime di voto obbligatorio potrebbe costituire titolo valido di dispensa, non può essere una ragione contraria all'istituto proposto, che varrebbe, se non per tutti i nostri emigrati, almeno per quanti volessero o potessero accorrere alla sede del Consolato.

Nè più fondata ragione appresta in contrario la diffidenza verso i funzionari governativi, ricevitori e trasmissori di suffragi, giacchè le complesse norme procedurali, sia all'estero che all'interno, sono intese appunto a garantire la sincerità dei suffragi e la regolarità delle operazioni elettorali

anche da parte degli organi stessi preposti alla votazione. E, quando questa da tutti gli atti costitutivi — liste annotate, processi verbali, buste — resta visibile all'autorità convalidatrice per l'eventuale sanzione di annullamento, dovremmo negare il diritto di voto a tanta parte di cittadini solo per l'ipotesi, difficilmente incongetturabile, di brogli difficilmente ineliminabili anche all'interno?

Le presunte diffidenze e contrarietà dello Stato estero allo svolgimento di tali operazioni nel suo territorio non hanno ragione d'esistere. Non si tratta d'andare ad organizzare nel territorio straniero un nostro atto politico: quel che per noi sarebbe un atto di politica interna esercitato all'estero, sarebbe per lo Stato estero un atto privato di stranieri, che, ammessi a vivere e a muoversi nel suo territorio, possono liberamente recarsi al proprio consolato e liberamente partirsene. Quanto dentro il consolato italiano si svolge, mentre non lede affatto gl'interessi dello Stato estero, non può non lasciare i suoi organi governativi non meno indifferenti che incompetenti, specie laddove una speciale convenzione internazionale, estensibile ai rapporti cogli altri Stati, dichiara inviolabile la cancelleria dei consolati e l'abitazione stessa del console e ferma così le autorità locali dall'invadere la sala elettorale. Più validamente protetta riesce così la libertà dei comizi, già assicurati dall'inviolabilità del privato domicilio riconosciuta in ogni Stato civile.

Insomma laddove esiste un diritto ivi deve trovarsi una procedura che lo traduca in atto: l'eventuale deficienza di forme e guarentigie impone una indagine più elaborata di più validi sistemi procedurali, non autorizza la soppressione del diritto, che in ogni caso va sempre più o meno regolarmente attuato, come del resto più o meno bene si attuano tutti i diritti subbiettivi.

* * *

Poichè le difficoltà pratiche d'organizzare all'estero un buon sistema di votazione e d'elezione non si presentano al vaglio critico così ineliminabili come parrebbero alla prima prova e ad ogni modo non diverse nè più complesse di quante pullulano nell'intricato campo della procedura elettorale — liberi ora da ogni preoccupazione su questo riguardo — possiamo addivenire a quella che è per noi la parte più essenziale del problema, appena intravista e toccata nello svolgimento della controversia.

Non intendiamo partecipare alle comuni querele dell'anonimo belga e dell'on. Cabrini sull'effettiva mutilazione che del corpo elettorale avviene pel mancato voto degli emigrati, di questi elettori, ch'essi proclamano la parte migliore e più sana del paese, costituente una somma d'energie selezionate dalla lotta per la vita, capaci di sincerare la rappresentanza politica d'intiere provincie a riparo del parlamentarismo progrediente.

Il quadro è davvero desolante, tanto più se vi si scorge coll'on. Maffi l'effusione dei più intensi sentimenti italiani, quand'anche si possa dubitare che tale e tanta capacità rigenerativa s'annidi, proprio durante la permanenza all'estero, in classi che non tanto la sviluppino all'interno, sia prima

della partenza che dopo il rimpatrio: la perdita di questi valori elettorali potrebbe ispirare una novissima elegia sulle tante che lamentano sventure e miserie umane.

A parte le esagerazioni liriche, non si può disconoscere negli emigrati, pel fatto stesso d'aver sentito prima l'impulso psicologico alla propria materiale elevazione sì da espatriare per conseguirla in qualunque parte del mondo ed aver vissuto poi altre vite presso altre civiltà, una coscienza sociale più elevata di quella posseduta dai loro compagni lavoratori sulla medesima terra che li vide nascere e crescere. E di quelli ben potrebbe onorarsi e avvalorarsi un corpo elettorale non solo ma un'intera cittadinanza lavoratrice e produttrice; onde più proprio è lamentare la perdita di cittadini che di elettori e più acconcio avvisare ai mezzi opportuni a richiamare in patria siffatte energie disperse all'estero anzichè escogitare il modo di farli votare dove si trovano.

Quanto poi alla mutilazione del corpo elettorale che si vorrebbe evitare, pur lasciando mutilata la cittadinanza dei suoi emigrati, resta a vedere se, in permanenza di questa mutilazione, possa sanarsi l'altra.

Insomma l'elettore emigrato all'estero à diritto, durante la sua assenza, dal territorio statale, all'esercizio del voto per la costituzione dell'interna rappresentanza politica del Regno? E' ammissibile la partecipazione alla sovranità d'uno Stato di quanti cittadini assenti non partecipano alla vita sociale, che in quello Stato si svolge? Ecco tutto il problema, che l'agitazione delle classi lavoratrici continentali non à posato, perchè à supposto risoluto affermativamente e, fermata la soluzione affermativa quale postulato rivendicatore, è corsa subito a rintracciare un mezzo pratico di rivendicazione.

Nell'esame della questione, così impostata nei suoi veri termini, occorre prescindere da quella pregiudiziale di sfiducia espressa dal relatore Valli al secondo Congresso degl'italiani all'estero verso gli organi costituzionali che per l'onere della gravissima cura delle infinite necessità degli interessi nazionali interni, alle quali troppo spesso si dimostrano inadeguati, disse inadatti alla tutela dell'emigrazione quando con nuovo sovraccarico di responsabilità e lavoro venissero a rendersi rappresentativi degli emigrati stessi, mercè l'intervento di questi all'elezioni politiche e tale intervento dichiarò inutile agli interessi delle classi emigratrici. Qualunque possa essere l'azione protettiva di un Parlamento per gli emigrati concorsi ad eleggerlo importa sempre conoscere se legittimo presentasi il loro concorso.

G. C. Buzzati, nell'invocare la concessione del voto agli emigranti, s'appellava alla caratteristica essenziale del governo rappresentativo, che, a suo dire, sta nella grave e costante influenza di ogni elemento sociale sulla pubblica cosa o che, come più propriamente diciamo noi, è quella di attuare la perfetta corrispondenza dell'organizzazione governativa coll'organizzazione sociale, mercè il potere politico conferito ad ogni sociale influenza. — Senonchè proprio a tale suprema esigenza politica, ch'è la ragione stessa della costituzione dello Stato, lungi dal corrispondere, contravviene flagrante la partecipazione degli emigrati alle elezioni politiche del Regno: il cittadino

italiano emigrato all'estero non è più, finchè vive all'estero e proprio quando lo si vuol partecipe alla pubblica cosa interna, non costituisce allora elemento operativo in seno alla società italiana, nè quindi, in virtù di una influenza che non esercita nell'ambito statale, può aver titolo a concorrere al governo dello Stato che lasciò.

Nessuna preoccupazione quindi che l'elettore emigrato all'estero non possa esercitare per le materiali difficoltà, se non l'impossibilità, del rimpatrio, il proprio diritto elettorale perchè non si tratta d'esercizio dell'elettorato quando la residenza all'estero fa perdere all'emigrato il titolo al diritto stesso.

L'influenza sociale, naturalmente irradiante dall'umana personalità, che sta a fondamento del diritto elettorale, non agisce a qualunque distanza, e su qualunque oggetto, ma limitata tra soggetti omogenei e vicini i quali s'avvincono in nucleo sociale che influisce a sua volta sul nucleo omogeneo più vicino e da siffatti nuclei s'organizza una determinata società nazionale che con essi e per essi acquista il senso e il moto collettivo. Entro la quale società ogni membro può subire eventuale spostamento e momentanea perdita di propria influenza, quando per variar di residenza si stacca da un gruppo ch'è il proprio centro di azione per accedere al nuovo gruppo, in cui occorre contrarre cogli elementi costitutivi quella comunione spirituale necessaria alla recezione e al riflesso delle mutue impressioni elaboratrici della coscienza collettiva.

Gli è perciò e ben a ragione che nel nostro diritto positivo il trasferimento di residenza di un cittadino da un comune all'altro del Regno importa corrispondente trasferimento dell'elettore da un collegio all'altro ma non così immediatamente pedissequo alla trasferita residenza: come il nuovo residente in un comune non partecipa appena presentatosi alla vita della comunità, così il titolo elettorale non gli vale in sè stesso per la iscrizione nella lista del nuovo comune di residenza, se questa nuova residenza non è protratta per altri sei mesi, quanti il legislatore ha presunto necessari e sufficienti all'immedesimazione del nuovo venuto nella vita comunale.

Anzi qualora questi abbia trasferito la propria residenza da meno di sei mesi, non à diritto all'iscrizione nè nel primo comune, ove gli manca il requisito della residenza, nè nel secondo ove gli manca il minimo di residenza semestrale e si troverebbe pel tempo occorrente al compimento del semestre, in uno stato di diritto elettorale vacante, se la legge non provvedesse a procurargli l'iscrizione nella lista del comune ov'è il suo domicilio reale, per la presunzione che le relazioni inerenti alla cura dei suoi affari e interessi suppliscono alla presenza o alla semestrale residenza in un luogo pel mantenimento o pel normale sviluppo {d'influenza dell'individuo assente o nuovo venuto.

Or se il cittadino, che varia residenza semplicemente da un comune all'altro del Regno, non può conservare a suo libito il diritto elettorale nel primo nè tanto meno può liberamente acquistarlo nel secondo, se non col concorso di speciali condizioni presuntive di mantenuta o acquisita influenza,

mentre trovasi pur sempre entro i confini dello Stato, come potrà pretendere che gli sia mantenuto il diritto elettorale in un comune del Regno, l'emigrato avulso dal territorio della propria società nazionale, trapiantato presso un popolo straniero che gli fornisce la sede principale dei suoi affari ed interessi? Mancherebbe la base al suo diritto elettorale in Italia, poichè l'influenza basilare dell'elettorato appena rimessasi in moto all'estero dopo l'arresto del primo arrivo, si riflette in un altro mondo che nessun contatto ha colla madre patria, anche quando esso sia un centro coloniale italiano laddove le correnti migratorie determinano entro lo Stato estero fiorenti e stabili colonie di gente italiana.

Tale stato di cose nei suoi particolari aspetti intuivano il relatore Valli che al secondo Congresso degl'italiani all'estero dichiarava mancante nell'emigrato lontano dalla madre patria la conoscenza sicura e diretta dell'interesse pubblico interno; l'opera pia di assistenza Bonomelli dubitante che all'estero il nostro emigrante possa tenersi al corrente dei bisogni e delle condizioni della patria italiana; nonchè alla Camera dei deputati l'on. Giolitti che diceva l'italiano residente in Argentina non scevro dell'influenza argentina e l'on. Sonnino, che nel voto conferito all'estero agli emigrati temeva dall'emigrazione sempre più progressiva la preponderanza dell'elemento estero sull'interno nelle decisioni della politica italiana. Siffatte particolari considerazioni possono sembrare a primo aspetto troppo generiche, non riferibili a tutta la nostra emigrazione continentale e transoceanica, quando si pensa che l'operaio italiano delle provincie nordiche emigra in Germania, Francia e Svizzera, nella stagione estiva per rimpatriare nella stagione invernale ed un'assenza di pochi mesi all'anno dal proprio comune, in cui periodicamente ritorna come al quartiere d'inverno, non lo svelle interamente dal suo naturale centro d'azione di cui è intermittente collaboratore.

È giusto d'altra parte convenire che medesimamente potrebbe dirsi dell'emigrazione temporanea, che frequenta le vie dell'Atlantico. Che, se in questa più che nell'altra l'assenza dall'Italia è prolungata, non foss'altro per la maggiore distanza dei luoghi, essa è compensata, nei riguardi dell'influenza che l'emigrante potrà spiegare reduce al paese originario dal fatto di poter vivere all'estero in un centro di vita italiana, quali sono le libere colonie delle due Americhe.

Insomma l'emigrazione temporanea dovunque diretta influenza poco il carattere nazionale dell'emigrato cui il semplice ritorno a casa sua basta a cancellare le deboli vestigia del transitorio passaggio in paese straniero, sicchè, ripiegatosi su sè stesso, egli torna ad essere elemento operativo in seno alla società italiana appena rientratovi.

Non è questa una ragione perchè all'emigrato temporaneo sia consentito votare all'estero, ove come si è detto non è mai scevro dell'influenza dell'ambiente straniero in cui vive, mentre è interrotta ogni sua relazione ambientale colla madre patria in genere e col collegio elettorale in ispecie sicchè il voto del cittadino italiano dato all'estero sarebbe l'espressione di

una coscienza tra l'italiana e la straniera. Tuttavia le speciali condizioni dell'emigrato temporaneo importano questo: che a lui, a differenza dell'emigrato permanente possa essere riconosciuto il diritto elettorale e consentito votare appena rimesso il piede sul suolo della patria e tornato a rivivere la vita nazionale lo stesso giorno dell'elezione. E a lui, come a qualunque emigrato che rimpatria, permette l'esercizio del voto la nuova legge elettorale con una liberalità che vedremo ingiustificata nella determinazione che faremo al paragrafo seguente della temporaneità necessaria al diritto elettorale degli emigrati.

All'obbiezione che in questo sistema restano senza difesa rappresentativa in Parlamento gl'interessi degli emigrati noi non rispondiamo coll'on. Sonnino che alla cura di tali interessi bastano quelli che intendono partire e quelli che tornano, ma opponiamo il seguente dilemma: O si tratta d'interessi sentiti esclusivamente dagli emigrati e, come questi perdono la capacità elettorale, così i loro interessi non hanno diritto ad essere rappresentanti in Parlamento; o gl'interessi degli emigrati sono sentiti da tutta una classe di cittadini residenti nel Regno e per la ripercussione nell'interna economia diventano interessi generali della nazione e non potrà mancare allora chi li rappresenti. Insomma è la coscienza nazionale, da cui sono avulsi gli emigrati, che va sola riflessa nella rappresentanza politica e gl'interessi degli emigrati in tanto sono politicamente rappresentabili in quanto sono sentiti dalla coscienza nazionale. Nè vale la considerazione estrinseca che questa è ignara delle reali condizioni degli italiani all'estero, onde un Parlamento, uscito dal suo seno, senza la partecipazione degli emigrati, mal saprebbe provvedere ai bisogni e alla tutela dell'emigrazione; perchè, a parte le innumerevoli fonti, alle quali un Parlamento può attingere cognizioni in materia, potrebbe a tal fine costituirsi, come si è già proposto, presso il Ministero degli Esteri una rappresentanza degli emigrati in un Consiglio Permanente delle Colonie, che riuscirebbe forse più utile di tanti corpi consultivi, che costellano tutte le sfere dell'amministrazione italiana. Tale Consiglio, privo di potere politico, ma fornito d'efficace voto consultivo, emettendo per propria iniziativa o per eccitazione esterna, senza contravvenire agli inconcussi principî sovraesposti, illuminerebbe l'opera legislativa.

Resterebbe infine ad obbiettare al nostro sistema che se gli emigrati, non accorsi a votare al momento dell'elezione, rimpatriano poi durante il corso della legislatura, la rappresentanza politica costituitasi senza il loro concorso, non riflette più tutte le forze sociali agenti nella nazione e rimane così frustrato il fine supremo di ottenere l'esatta corrispondenza dello Stato alla società, per cui si è appunto negato l'esercizio del voto all'estero.

Ma l'inconveniente, che non è proprio del caso in esame, ma generale alla regolamentazione di tutti i fenomeni sociali, la cui maggiore mobilità non è dato seguire agli istituti giuridici che li regolano, tenuti a una certa stabilità e temporanea rigidità; l'inconveniente esiste su più larga scala nella stessa materia elettorale, e per quanti cittadini sopravvengono alla vita

nazionale durante il corso della legislatura e per quanti ne escono dopo aver votato, sopra tutto per le cinque generazioni di minorenni che tra due elezioni generali diventano maggiorenni.

Or se una rappresentanza politica à da costituirsi nel sistema giuridico costituzionale, essa non può certo dissolversi per ricostituirsi giorno per giorno; quel che importa è che al momento in cui si costituisce ritragga quanto più fedelmente è possibile lo stato sociale della nazione. Che se poi durante il corso della legislatura sopravvengono variazioni sociali si profonde da non raffigurarsi più nella Camera rappresentativa la nazione rappresentata, la regia prerogativa dello scioglimento straordinario provvede a ristabilire la perduta corrispondenza.

A tanto non occorre venire per leggiere variazioni dipendenti dal corso normale della vita sociale, giacchè al postutto il carattere rappresentativo delle assemblee politiche ha un valore di esattezza approssimativa, pari a quella della media statistica.

Come in questa gli eventuali errori di rilevazione sono riparati e ricompensati dalle grandi masse di dati rilevati, così in quella rilevazione della coscienza e volontà nazionale, che si compie mercè l'elezione politica, che compulsa tutte le compulsabili coscienze e volontà individuali, si potrà incorrere in deficienze ed errori di ogni specie, che, quando non arrivano a viziarla al punto da promuoverne la sanzione dell'annullamento, sono destinate a disperdersi nella grande massa dei voti e perciò tanto meno si risentono quanto più è esteso il suffragio, quanto più attivo il concorso, degli elettori alle urne.

Solo rimedio preventivo del futuro squilibrio tra il corpo elettorale legale e il reale sta nel principio di adattare l'istituto giuridico regolatore, per quanto lo permette la sua rigidità naturale, alle mobili contingenze del fenomeno sociale regolato. Così ha fatto il legislatore in materia di maggioranza elettorale, l'ha considerata già come raggiunta al momento della iscrizione del cittadino nella lista, quando invece è destinata a compiersi nel futuro termine della definitiva decretazione delle liste stesse, onde sono iscrivibili nella revisione che s'inizia col dicembre, i maggiorenni presenti e futuri fino al 31 maggio dell'anno successivo.

Medesimamente sono iscritti elettori, quantunque sospesi dal voto, i militari e gli appartenenti a corpi organizzati, perchè, se eventualmente cessata al momento della votazione la causa di sospensione, possano accedere all'urna e divenire immediatamente partecipi del diritto elettorale.

Al fine stesso cospira l'obbligatoria iscrizione d'ufficio nelle liste di tutti gl'iscrivibili; istituto che permette d'avere al momento della votazione, atto a votare, un corpo elettorale costituito dall'intera cittadinanza capace d'eleggere, quale, per individuali desidie, non può aversi, se vengono iscritti elettori soli quanti lo richiedono o quanti altri avvisa opportuno inscrivere l'autorità compilatrice, se eventualmente facultata all'iscrizione d'ufficio.

Or, tornando al caso nostro, nessun rimedio si presenta atto a prevenire la perdita del voto dell'emigrato temporaneo, che non perde il titolo al di-

ritto elettorale, purchè l'eserciti in territorio dello Stato, all'infuori del rimborso delle spese del viaggio di rimpatrio.

Non si ravvisa opportuno il sistema norvegese, per cui chi espatria può votare prima della partenza, in generale, senza indicazione di nome, pel candidato di un partito determinato ed organizzato; sia perchè, in difetto, nel nostro paese, d'una netta determinazione e d'una salda organizzazione di partiti, riuscirebbe vacillante tale designazione preventiva; sia perchè essa non sarebbe gran che di diverso d'un voto dato all'estero, se tanto vale un voto astratto dal luogo quanto un voto astrafto dal momento in cui si rileva lo stato della coscienza nazionale, sia perchè il votante preventivo potrebbe essere un emigrato permanente, non avente titolo all'elettorato, anzichè temporaneo, nell'impossibilità di conoscere *a priori* la temporaneità dell'emigrazione solo constatabile al momento del rimpatrio.

Risolverebbe il problema l'adozione del sistema stesso istituito per le elezioni amministrative, che farebbe dell'inverno, epoca del rimpatrio degli emigrati temporanei continentali, la stagione elettorale di diritto (1); sistema che

(1) Eppure l'art. 56 della legge com. e prov. è parso poca cosa ai patrocinatori delle classi emigratrici, reclamanti che sia tramutata in obbligo la facoltà della Giunta Prov. Amm. di prorogare sino al dicembre la convocazione dei comizi nei mandamenti, ove l'emigrazione temporanea estiva è notevole e costante. In tal senso formulava ed approvava un ordine del giorno la VI assemblea dell'Unione delle provincie d'Italia nell'adunanza del 21 aprile 1913 a Milano (*Atti ufficiali della VI assemblea generale*, Roma, 1913 pag. 289-305) e nella discussione parlamentare del progetto, ch'è divenuto poi la legge 19 giugno 1913 n. 640, modificativa del T. U. 1908 della legge com. e prov. in materia elettorale, l'on. Beltrami proponeva un emendamento sostitutivo della parola *deve* alla parola *può* al testo dell'art. 56 per ovviare alla lamentata inerzia delle Giunte, che non intendono avvalersi di quella facoltà. Il Presidente del Consiglio, on. Giolitti, a ragione osservava come l'emendamento proposto non soddisfaceva l'intenzione stessa del proponente, in quanto che, sancito l'obbligo della proroga, la Giunta Prov. Amm., potrebbe rimandare la elezione all'agosto anzichè al dicembre, e quand'anche l'emendamento fosse modificato nel senso d'imporre l'obbligo della proroga sino al dicembre, rimarrebbe sempre alla Giunta Prov. Amm., per frustrare sempre lo scopo della sancita obbligatorietà, il potere discrezionale di determinare i mandamenti, ove, come s'esprime la legge, « la emigrazione temporanea durante la stagione estiva è notevole e di carattere costante » (*Atti parlam.*, Camera dei deputati, legisl. XXIII, 1 sess. 2.^a tornata 11 giugno 1913, Discussioni, pag. 26656-8). Solo una tale predeterminazione varrebbe ad eliminare le eventuali partigianerie delle Giunte, mediante una tabella dei mandamenti, che si trovano in quelle condizioni, compilata per legge e non per atto del potere esecutivo, tanto meno dalle sospettate Giunte. Ma chi non vede l'impossibilità di compilare una tale tabella, destinata a seguire gli eventuali spostamenti nel tempo e a subire continui ritocchi, quando i vari elementi basilari (quantità degli elettori emigrati in rispetto ai residenti, durata delle assenze, mese del rimpatrio, rigidità invernale) sono meglio conosciuti e valutabili, caso per caso, luogo per luogo, momento per momento, da corpi ed autorità locali? Tant'è vero che in certe materie un potere discrezionale non potrà mai venir meno neanche in un perfetto Stato giuridico. Quindi il problema si riduce tutto a trovare un corpo amministrativo più imparziale della Giunta Prov. Amm., un'autorità apolitica preposta all'esecuzione di quella norma e tale potrebbe essere il primo Presidente della Corte d'appello, che già concorre col Prefetto della provincia a fissare la data delle elezioni. Del resto la potestà discrezionale della Giunta Prov. Amm., in materia è temperata, per l'ultimo capov. dell'art. 56, dal ricorso alla V Sez. del Cons. di Stato, corpo più imparziale e sereno, ricorso istituito avverso la deliberazione della Giunta, pubblicata nei comuni interessati.

sarebbe applicabile per coerenza legislativa, nel collegio politico laddove l'art. 56 della legge comunale e provinciale avesse già di fatto applicazione nella maggior parte dei comuni che lo costituiscono; se la predeterminazione della data delle elezioni generali politiche non intaccasse la regia prerogativa dello scioglimento straordinario della Camera, che, libera da vincoli temporali o modali, è una forza necessaria nella macchina del regime parlamentare.

Quel sistema si presenterebbe solo applicabile alle elezioni politiche parziali: dichiarata vacante in altra stagione, che non sia l'inverno, uno di quei collegi, il governo del Re dovrebbe essere autorizzato a procrastinare sino all'inverno la convocazione dei comizi. Nessun danno che quel collegio resti per qualche mese senza deputato, se tanto serve a dargli pel resto della legislatura una rappresentanza politica più sincera.

Per le elezioni generali, tutto quanto le esigenze giuridiche permettono di fare in favore degli emigrati temporanei è il rimborso delle spese di viaggio pel rimpatrio; sebbene resti sempre da studiare quali influenze porterebbe sull'economia nazionale questo grande richiamo di masse, che, a votazione chiusa, potrebbero permanere sul patrio mercato.

Che se poi, malgrado l'istituzione di tale rimborso, gli emigranti «per ragioni di lavoro faticosamente conquistato e insidiato dalla mano d'opera disoccupata», come s'esprimeva l'ordine del giorno del congresso di Padova, non si sentissero disposti a rimpatriare per votare; è ovvio riflettere che essi non sarebbero i primi astensionisti per ragion d'interesse, che in un dato momento può vincolare chiunque a non muoversi da un dato posto per accedere all'urna (e ci siamo già intrattenuti sul valore relativo dei voti mancanti nella grande massa dei votanti), come d'altra parte è giusto considerare che il legislatore per essi nient'altro può fare che agevolare il rimpatrio e preinscriverli elettori quand'essi, proprio per trovarsi all'estero, non hanno perfetto il titolo d'iscrizione, nell'avviso che il ritorno valga a perfezionare il titolo e l'iscrizione preordinata.

Ed ora è tempo di esaminare l'indole e la portata di questa concessione.

La nuova legge elettorale politica allargatrice del suffragio nell'istituire tra gli elenchi revisivi della lista generale un elenco degli elettori emigrati e annessi alle singole liste sezionali gli estratti di quell'elenco generale in particolari elenchi di fogli susseguenti, à provveduto a qualcosa di più sostanziale di quanto intendevano fare i suoi compilatori.

L'istituzione di quell'elenco veniva così presentata dal ministro proponente « L'iscrizione d'ufficio, riempiendo le liste elettorali di una numerosa popolazione che non vive nel paese agevolerebbe quelle sostituzioni di persone che anche oggi si deplorano... Parve... necessario, a combattere il pericolo di brogli, far inscrivere tutti gli emigrati in un elenco a parte, escludendoli così dalla lista dalla quale si opera la votazione, ma senza impedire che l'emigrato iscritto, ritornando in patria, possa votare, purchè faccia constare della sua identità all'ufficio elettorale... L'elenco degli emigrati mette

sull'avviso l'ufficio elettorale e quando non riesce ad impedire brogli, giova almeno a facilitarne l'accertamento» (1).

A questi concetti aderiva la Commissione della Camera dei Deputati, che giudicava savia ed opportuna questa cautela, intesa ad impedire sostituzioni di persona (2).

Nè l'on. Cabrini, che nella tornata del 22 maggio 1912, nello svolgimento del suo ordine del giorno sovraccennato, rimproverava al Governo d'essersi ricordato degli emigrati solo per la compilazione d'un elenco speciale utile ai fini procedurali s'accorgeva di quanto del resto nè ministro nè relatore proponenti nè altri avevano notato: che quell'elenco, nell'umile veste d'istituto preventivo d'eventuali frodi, aveva un valore prerintenzionale grandissimo (3), perchè, oltre che a regolare l'esercizio del voto, veniva ad attribuire lo stesso diritto elettorale agli emigrati.

Infatti l'art. 19 della nuova legge pone quali condizioni necessarie all'iscrizione d'ufficio nella lista elettorale d'un comune l'effettiva residenza nel comune stesso e la comprensione in quel registro della popolazione stabile comunale, in cui per gli art. 19, 23, 25, 35 del Reg. 21 settembre 1901 n. 445 non risulta compreso l'emigrato, che non è più residente nel Comune.

In conseguenza egli non dev'essere compreso in alcuno degli elenchi istituiti dall'art. 20 della legge elettorale e costituenti l'esclusivo materiale per l'obbligatoria iscrizione d'ufficio presentato alla Commissione comunale (4).

La quale non può operare dell'emigrato nemmeno l'iscrizione facoltativa, che pur deve rispettare quelle condizioni, in lui deficienti, nè su domanda, che solo a tali condizioni può promuovere la deroga ma in tutt'altri casi sanciti dall'art. 24, in cui trattasi di scambio d'iscrizione da un Comune all'altro del Regno, mentre chi emigra all'estero trasporta e residenza e domicilio fuori il territorio del Regno. In base a tali disposizioni, il cittadino che si trova emigrato all'estero, al momento della formazione della lista, senza trovarvisi già iscritto, non vi potrebbe più essere iscritto e se vi si trova iscritto, dovrebbe essere cancellato per perdita di residenza, che im-

(1) Relazione, GIOLITTI, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legisl. XXIII, sess. 1909-11, doc. n. 907. pag. 42-3.

(2) Relazione, BERTOLINI in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legisl. XXII, sess. 1909-11, doc. n. 907 A, pag. 14.

(3) Si dice *prerintenzionale* non perchè mancasse nei compilatori dell'art. 29 la volontà generica d'attribuire il diritto elettorale agli emigrati, ma in quanto mancava, come chiaramente appare dai precedenti parlamentari, la volontà specifica di attribuire quel diritto in virtù di quell'articolo, istitutivo dell'elenco speciale, che per essi intendeva regolare ai fini della votazione l'esercizio d'un diritto già attribuito, mentre tale supposta distinta attribuzione non esisteva in altra sede della legge e l'elenco in effetti veniva così a superare l'intenzione dei proponenti.

(4) Così avvisava pure il Ministero dell'Interno al n. 3 della circolare n. 6 del 5 agosto 1912 n. 15600-7-E, che richiamavasi al succitato regolamento, nonchè nella successiva circolare n. 9 del 27 agosto 1912 n. 15600-7-H riaffermante « che gli emigrati in via permanente all'estero non debbano essere compresi negli elenchi nn. 1, 2 e 3 di cui all'art. 20 della legge, non avendo essi la residenza nel Comune e non dovendo essere più iscritti nel registro di popolazione, mentre tutto quanto concerne gli emigrati è regolato dalla presente circolare ».

porta la sua cancellazione dal registro della popolazione, se non intervenisse in suo favore l'art. 29, che istituisce per lui il quarto degli elenchi revisivi annuali.

E' per questa via che l'emigrato consegue l'iscrizione elettorale, che va a depositarsi nella lista permanente, dalla quale può essere radiato nelle successive revisioni annuali, solo per perdita dei titoli elettorali (1).

Questa condizione giuridica degli elettori emigrati è superiore alla loro condizione sociale. Infatti, impugnata la tesi del voto dato all'estero per ragioni intrinseche, escludenti coll'esercizio del voto lo stesso diritto elettorale nel cittadino italiano residente all'estero, finchè questi risiede all'estero nè può votare, è praticamente irrilevante, per quanto resti pur sempre teoricamente ingiustificata, la sua iscrizione nella lista elettorale di un Comune italiano.

Ma poichè quelle ragioni dirimenti in generale permangono, come s'è esposto, al primo ritorno dell'emigrato in Italia, meno che per l'emigrato temporaneo, rendesi allora nociva un'iscrizione che permette all'emigrato, anche non temporaneo, di votare appena rimpatriato.

Col sistema istituito dalla nuova legge, l'emigrato, una volta iscritto elettore, non perderà mai il diritto elettorale in Italia pel fatto della sua prolungata permanenza all'estero: egli potrà vivere nelle Americhe buona parte della sua vita, essere assimilato da quelle popolazioni, un bel giorno venire a diporto in Italia, trovare indetta l'elezione politica in quello ch'è sempre il suo permanente collegio elettorale, presentarsi liberamente a votare, come un elettore residente qualunque (2).

(1) Qui cade acconcio rilevare quanto la nuova legge abbia migliorato lo stato elettorale degli emigrati. Sotto il regime degli art. 13 e 18 del precedente T. U. 28 marzo 1895 n. 83, che legava il diritto elettorale al domicilio politico, nè ancora conosceva l'elenco speciale degli emigrati, il cittadino italiano, dimorante all'estero, se iscritto elettore politico in un collegio prima d'emigrare, vi rimaneva, durante la sua emigrazione, mentre il suo domicilio civile era fissato fuori del territorio statale, perchè il domicilio politico, già acquisito in un luogo, non importava più necessaria coincidenza con quello civile. E per questo riguardo, variati gl'istituti, l'effetto della permanenza dell'iscrizione è rimasto lo stesso. Al contrario, il cittadino non iscritto elettore prima d'emigrare, una volta emigrato, non poteva ottenere l'iscrizione (che ora s'opera d'ufficio in virtù dell'elenco IV) in un comune del Regno, ove non aveva più, perchè trasferito all'estero, il domicilio civile, a cui legare il domicilio politico acquirendo, quand'anche fosse arrivato a superare i gravi inconvenienti dell'invio dell'istanza e dei documenti dall'estero; inconvenienti che già nella prima applicazione della legge del 1882 facevano ritenere al Ministero « miglior partito (noi avvisiamo: impossibilità legale) non iscriverne gl'italiani emigrati all'estero, se non quando siano tornati in patria e vi abbiano preso stabile domicilio » V. BRUNIALTI, *La legge el. pol. cit.*, p. 531 n. 6.

(2) Cade pertanto in patentissimo equivoco chi (circolari ministeriali 3 e 30 giugno 1912 n. 15600-7; FRAGOLA, *La legge elettorale politica*, Milano, 1913; p. 167, 177, 197, 288, giustamente censurato da PIRONTI e SPANO, *Cod. Elett. It.*, I: « Elettorado pol. », Torino, Tip. Ed., 1913, p. 344) classifica gli emigrati tra gli elettori a voto sospeso. L'esercizio del diritto elettorale dicesi giuridicamente sospeso non già quando il suo titolare, per assenza, malattia, affari, trovasi materialmente impedito in un dato momento, di partecipare alla votazione, ma quand'egli viene a trovarsi transitoriamente in quella speciale condizione di fatto, che, pur permettendogli materialmente di votare, è tuttavia dalla legge considerata quale temporaneo impedimento giuridico all'espressione del voto. Tale impedimento giuridico riscontrasi nel servizio militare e nell'equiparata appartenenza a corpi organizzati (reputate condizioni di

Per impedire, al momento del rimpatrio, all'emigrato permanente il voto che si consente invece all'emigrato temporaneo appena rimpatriato, presentasi provvida l'istituzione dell'elenco quarto, che va però integrata da uno speciale provvedimento revisivo.

La revisione annuale della lista, che importa la cancellazione di quanti, e tra questi gli emigrati, hanno perduto i titoli elettorali per la sopravvenuta morte, incapacità, indegnità, perdita di cittadinanza, di censo, di residenza (causa quest'ultima non riscontrabile negli emigrati, la cui iscrizione prescinde appunto dall'elemento di residenza) dovrebbe altresì importare la cancellazione di quegli emigrati, che alle Commissioni revisive risultassero non rimpatriati nel comune almeno per un bimestre nel periodo intercorrente tra una revisione e l'altra; quanto è presumibile che valga ad interrompere l'eventuale incipiente loro assimilazione coll'elemento straniero e a rafforzare i vincoli, eventualmente indeboliti, colla madre patria.

E' la prova potrebbe essere costituita da due atti materiali certificanti la presenza dell'emigrato nel Comune al primo e all'ultimo giorno del bimestre di rimpatrio, utile agli effetti del mantenimento dell'iscrizione, la quale dovrebbe essere cancellata per la mancata produzione di quegli atti, nei termini consueti per le istanze, sia dalla parte interessata come da qualunque cittadino, ovvero dagli stessi notai redattori, che potrebbero essere obbligati all'esibizione di tali atti, appena compilati.

Resterebbero così iscritti nella lista ed ammessi a votare, appena rientrati nel territorio statale, soli quanti hanno emigrato e riemigrato nell'anno precedente: il che è conforme ai principi.

* *

Nella tornata del 22 maggio 1912 l'on. Daneo aderente all'ordine del giorno dell'on. Cabrini, allargava il campo del proposto problema dalle libere colonie alle colonie di dominio diretto, delle quali dichiarava necessaria una rappresentanza in Parlamento, quando nell'Africa italiana abbia stabile stanza qualche centinaio di migliaia d'Italiani. E a lui il Presidente del Consiglio rispondeva di non vedere nelle nostre colonie gli elementi d'un voto politico, ed essere lontano ivi il giorno di fare quanto la Francia à fatto in Algeria dopo un lungo periodo di dominazione: istituire dei rappresentanti.

Ma quali rappresentanti? — Se si tratta di rappresentanza politica al Parlamento nazionale di tutta la popolazione, sia italiana che indigena, residente in Libia, Eritrea, Somalia, essa non può reggersi nè per ora nè per l'avvenire e l'on. Giolitti avrebbe potuto risparmiarsi di legare il problema

dipendenza incompatibili colla libertà dei suffragi) per cui il titolare del diritto sospeso deve provare, per poterlo esercitare, l'avvenuto congedo dalla milizia o l'uscita dal corpo, mentre non riscontrasi affatto nell'emigrazione: l'elettore rimpatriato, appena presentatosi in sezione, è senz'altro ammesso a votare, come ogni altro elettore, previa l'identificazione necessaria per tutti i votanti. Che se, mercè la specialità dell'iscrizione, l'attenzione dell'ufficio è più particolarmente richiamata sul nome dell'elettore rimpatriato, per più rigorosamente accertarne l'identità, tale estremo procedurale tendente ad impedire che altri voti per lui, non influisce per nulla sulla sua condizione giuridica.

ai successori, ai quali si presenterà sempre insolubile perchè improponibile. Parificare e comunare nell'esercizio della sovranità politica il cittadino italiano appartenente alla superiore civiltà europea e gl'indigeni di razze inferiori, quali arabi, berberi, galla, somali, etiopi, residenti nelle nostre colonie africane: sarebbe opera precorritrice d'un'ipotetica assimilazione irrealizzabile e sovvertitrice del fondamento giuridico dell'elettorato.

Nelle nostre colonie africane coesisteranno sempre due civiltà diverse: l'italiana dominatrice e l'indigena governata, finchè questa non verrà ad estinguersi ai continui contatti con quella; e la massima eterogeneità tra i due gruppi di popolazione, pur conviventi sullo stesso territorio, li lascerà sempre impermeabili alle reciproche influenze spirituali, necessarie al formarsi d'una comune coscienza e volontà pubblica, cui possa essere assegnata una comune rappresentanza politica.

Agl'indigeni non toccherà essere governati dalle autorità italiane, pur sussidiate ed illuminate da locali corpi ed autorità indigene, mai assumende però a dignità politica; mentre pei nostri connazionali, governati dalla stessa autorità coloniale, occorre provvedere che non perdano attraverso al Mediterraneo, da un lembo all'altro della patria, quella partecipazione al governo di sè stessi, ch'è il diritto elettorale.

Al qual diritto essi, a differenza dei cittadini emigrati all'estero, non perdono il titolo perchè non vanno a disperdere e a svolgere le proprie individuali influenze in ambienti stranieri non comunicanti colla madre patria, ma si recano a vivere e ad agire in un territorio abitato e governato dalla nazione italiana e al patrio territorio avvinto come membro a membro d'un corpo medesimo; in un territorio, ove l'influenza individuale d'ogni italiano si riflette sui propri connazionali sotto l'egida delle leggi e del governo patrio, che sviluppino comuni interessi, bisogni, aspirazioni, relazioni; in un territorio insomma, ove qualunque normale manifestazione della pubblica opinione ed eventuale esplosione delle forze sociali si ripercuote sulla vita nazionale al di qua del Mediterraneo.

Quando il gruppo d'italiani, viventi in ognuna delle tre colonie africane arriverà a trarre dalle locali relazioni ambientali, climatiche, topografiche una distinta personalità in seno alla stessa famiglia nazionale, si presenterà allora la necessità di accordare alla colonia l'autonomia politica ed occorrerà provvedere all'istituzione d'un Parlamento coloniale anzichè all'elezione di rappresentanti coloniali al Parlamento italiano. Ma finchè da tale apogeo di sviluppo coloniale ci tiene ancora assai lontani la nostra emigrazione prevalentemente transoceanica, che poca materia prima demografica fornisce a quelle terre, finchè esse saranno direttamente o mediatamente governate dal potere metropolitano, quanti cittadini italiani ivi risiedono non possono dalla materiale lontananza essere distratti dal concorrere al governo dello Stato, ch'è ancora il loro Stato, presente in colonia, legiferante ed imperante.

E qui facciamo nostre, ridotte alla minore entità del caso, tutte le querele emesse nei convegni riferiti sull'effettiva mutilazione che del corpo elet-

torale avviene pel mancato voto degli emigrati, non rimpatriati a votare, stornandole dagli emigrati all'estero, ai quali, come a cittadini avulsi dalla nazione, mal s'adattano, per applicarle, con fondamento proprio, agli emigrati in colonia. Per questi, e non per quelli, è lecito invocare, in permanenza di vincoli colla madre patria, l'esercizio del diritto elettorale laddove si trovano, nonchè lo stesso diritto elettorale nel collegio interno che la nuova legge a quelli accorda, a questi nega, salva, appena si presenterà possibile, l'istituzione di collegi elettorali nelle colonie.

La strana sperequazione della legge, tanto liberale per gli emigrati all'estero quanto restrittiva per gli emigrati in colonia, deriva dalla duplice condizione di residenza concreta e di residenza effettiva, significata quest'ultima dalla comprensione nel registro di popolazione, condizione apposta alla iscrizione nella lista elettorale d'un comune nonchè dal requisito della permanente emigrazione all'estero per l'iscrizione nell'elenco quarto, che la lista completa.

In base a tali disposizioni l'emigrato in colonia non può essere iscritto in lista quale cittadino residente, per difetto appunto di residenza in Comune nè quale emigrato per via dell'elenco quarto, perchè l'art. 29 comprende in quell'elenco gli emigrati in via permanente all'estero, che tali risultino dall'ottenuto passaporto per l'estero o da notorietà, mentre le colonie non sono estero rispetto allo Stato italiano e all'Eritrea s'accede per un passaporto interno, alla Libia per un passaporto speciale istituito dal R. D. 3 aprile 1913 n. 313 (1).

Da qui la duplice conseguenza: non deve essere iscritto elettore in alcun comune d'Italia il cittadino italiano residente in colonia e dev'essere cancellato dalla lista elettorale, in cui trovasi iscritto, il cittadino che risulta emigrato in colonia alla prima revisione annuale susseguente alla sua emigrazione. Nè al mantenimento o al conseguimento dell'iscrizione nel Comune interno può soccorrere l'istanza permessa ai non residenti dall'art. 24, che si riferisce ai residenti in altro comune del Regno, diverso da quello in cui intendono essere iscritti. Questa lacuna inavvertita dal legislatore, che non risulta intenzionato d'escludere tanta parte di cittadini dal diritto elettorale, è prima necessità colmare, istituendo anche per gli emigrati in colonia la speciale iscrizione derogativa della residenza col riporto nell'elenco dei fogli susseguenti di sezione per garantire intanto l'identificazione dei rimpatriati nel giorno della presentazione all'urna.

Nè questo solo basta: per quanti poi non si muovono dalla colonia s'impone la concessione di votare laddove si trovano pel collegio interno, di cui sono elettori iscritti e valgano per questa votazione le forme e norme esecutive tracciate nel secondo paragrafo di questo capitolo, agevolate in colonia dalla presenza di autorità italiane in territorio italiano.

Quanto ai cittadini italiani in colonia nati o residenti, che non vantano

(1) Così FRAGOLA, *La legge el. cit.*, p. 170, *Contra*: PIRONTI e SPANO, *op. cit.*, p. 14 che sono per l'estensione delle norme relative agli emigrati all'estero per gli emigrati in colonia.

un'antecedente iscrizione nella lista elettorale d'un Comune interno originario non sembra regolare che l'acquistino mentre in colonia risiedono sia perchè mal si sceglierebbe il comune, in cui iscriverli, sia perchè s'appalesano legati più al territorio coloniale che al territorio nazionale.

Essi potranno essere elettori solo quando (nè ci sembra, specie per la Libia, tanto lontana l'epoca da dimetterne ogni cura presente di studio) potranno istituirsi in colonia collegi elettorali e tale istituzione non avvisiamo relegare al giorno, in cui abbiano ivi stabile stanza centinaia di migliaia d'italiani, ma appena e laddove spunterà il primo nucleo di diecimila cittadini atti all'elettorato, quanti ne conta il minimo collegio interno del Regno e quanti ne potrà contare il primo collegio elettorale coloniale.

III.

Conclusioni parallele.

Lo spirito innovativo, diffuso per la coscienza sociale, ch'è la forza promotrice dell'umana evoluzione, non approda a buon porto e traligna dall'alto suo ufficio, quando opera grezzo, quale balza dal profondo del cuore umano, senza passare attraverso l'azione affinatrice della ragione. come quando, per soddisfare un particolar sentimento affettivo o senso di disagio, intende alla riforma di un istituto sociale, senza riflettere alla concordanza della proposta riforma col fondamento naturale dell'istituto stesso.

Non rendersi conto dell'essenza, delle relazioni, delle ripercussioni di una riforma nel mondo dei rapporti istituzionali, in cui s'innova, conduce alle riforme empiriche, caratterizzate appunto da quella mancata valutazione, che, propria di una coscienza sociale inferiore, non s'appellano ad una suprema ragione riformatrice, ma si afferrano ad un semplice espediente apparso idoneo a rimuovere il male rilevato, temuto o presunto, spesso poco conosciuto, perchè poco notomizzato, e così si concretano in istituti abberanti da tutto un sistema di rapporti sociali (1).

Esempi di tali aberrazioni derivate dallo spirito innovativo irriflesso sono le due proposte innovatrici esaminate nei capitoli precedenti.

Alla pacifica dottrina, che fa la cittadinanza primo elemento costitutivo

(1) Del genere sono molte proposte di riforma del Senato italiano. Dalla pura e semplice constatazione che alla prima Camera manca la vitalità politica si deduce la necessità di procurarle quella base elettiva, che fa vitale e forte la seconda Camera e poichè s'intuisce che sulla medesima base mal possono medesimamente adagiarsi due rappresentanze, chè tanto varrebbe allora costituire un Parlamento unicamerale, si escogitano pel Senato forme indirette di suffragio, rinnovamenti parziali e prolungati, tanto per foggiare in qualcosa di diverso una materia stessa. Nè in tali costruzioni si ricorre ai principi informatori del bicameralismo per ricondurre ad essi i sistemi escogitati: tutt'al più si assume a principio il fatto storico che bicamerali sono e sono stati quasi tutti i Parlamenti, per cui, ogni sistema presunto idoneo a rinvigorire il senato e diverso da quello adottato per l'elezione dell'altra camera è reputato valevole alla bisogna. È l'empirismo elevato a principio V. nostra op. cit., e l'altro saggio *La riforma senatoria nei limiti della concezione statutaria*, in *Filangieri*, nn. 5-6 del 1912.

del diritto elettorale, senza opporre argomentazioni concettuali contrarie, si è chiesta una deroga parziale pei nostri connazionali sudditi di altri Stati, in nome solo di quel sentimento patriottico che unisce i membri tutti di una stessa famiglia nazionale. Tanto basterebbe per considerare irrilevabile la proposta fatta, se sporadica fosse e non avesse precedenti parlamentari confortati dalla speciale condizione giuridica creata agli irredenti dal nostro diritto pubblico, se non accennasse per questo ad eventuali riproduzioni in avvenire, se, introdotta in un momento d'entusiasmo patriottico e per forza d'inerzia mantenuta nella legislazione amministrativa, non fosse considerata quale primo passo sulla via della concessione dei diritti politici agli stranieri, se il requisito della cittadinanza, immanente nell'elettorato, non fosse apparso in questi concetti d'una contingenza pari a quella del censo, destinato a restringersi e sparire coll'evoluzione democratica della società moderna.

L'altra riforma concessiva dell'espressione del voto all'estero è presentata in veste semplicista: i suoi proponenti non vedono d'infrangere altro principio tradizionale che quello del personale intervento dell'elettore all'urna istituito per garanzia procedurale e trovano certamente strano che, sacrificata la sostanza alla forma, risulti effettivamente interdetto a tanti cittadini l'esercizio del diritto elettorale per eliminare suffragi eventualmente viziati.

Nè, per difetto d'indagine, essi si sono accorti che diverso in questo punto è la condizione degli elettori emigrati all'estero, dagli elettori che temporaneamente assenti dal comune d'iscrizione, continueranno a dimorare nel Regno.

Per quest'ultimi il voto rimesso per lettera o espresso per procura è vietato all'esclusivo fine d'evitare possibili adulterazioni della loro volontà elettiva attraverso tali mezzi d'espressione e potrebbe concepirsi qualche deroga al divieto in casi che presentano valide guarentigie al riguardo.

Per gli emigrati all'estero invece, la personale presenza alla sezione è richiesta anche quale prova tangibile della ripresa residenza nel Regno, che è elemento inderogabile del diritto elettorale.

Irrilevabile pertanto sarebbe anche questa proposta deroga, caduta alla prima comparsa in Parlamento per la deficienza d'elaborazione critica, con cui s'è presentata, se tutta una agitazione di classe non l'avesse patrocinata, se non vestisse caratteri democratici atti a farle strada, se già non fosse penetrata nella dottrina e N. Stolfi non avesse dichiarato che « nella suprema indifferenza del governo e della rappresentanza nazionale per tale riforma, incombe agli studiosi rimuovere le quiete acque della nostra vita politica, almeno per tener desta l'eccitazione del paese, ed eccitare le sfere governative a compire gli studi opportuni » (1).

(1) *Di alcuni rilievi intorno alla legge elettorale politica*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 1913 p. 88. V. anche CELENTANO, *Studio critico della nuova legge elettorale pol.*, Athenaeum, Roma, 1913, pag. 66.

In senso contrario aderiamo all'invito, convinti di quanto l'esperienza insegna (le alterne vicende dello scrutinio di lista col collegio uninominale stanno a dimostrarlo): le questioni che destano qualche interesse e vellicano tendenze dominanti, quando non sono contrastate sul nascere, s'ingrandiscono colla propaganda fatta nel generale silenzio, che pare generale assenso e finiscono per trovar credito nei più, presso i quali le parole possono più dei concetti.

Obsta principiis: mentre le due discusse estensioni dell'elettorato e del voto pur lontane da ogni inizio d'attuazione, si sono presentate alla tribuna parlamentare, quali rivendicazioni di diritti, mentre s'invoca per l'una il fatto acquisito alla legislazione amministrativa e per l'altra una preparazione della coscienza al sacrificio dei principî acquisiti, è doveroso ufficio della dottrina intervenire, appena elevato il dibattito, a sfrondare le proposte riforme dell'aureola rivendicatrice ed opporre i puri saldi principî del costituzionalismo giuridico agl'insani malfermi escogitati dell'empirismo e del sentimentalismo politico.

DOTT. ATTILIO LOMAGRO.
