

Avv. ANTONIO CASERTANO

IL DIRITTO DI VOTO

STORIA, DOTTRINA, FUNZIONE.

Politica, finanze, giustizia; tutto il diritto privato e pubblico, le sue guarentigie, la sua incolumità; Ministeri buoni o cattivi; Municipii, bene o male retti e ordinati, ogni cosa infine da questa sorgente deriva, da questo essenziale ordinamento riceve vita ed impulso.

ZANARDELLI



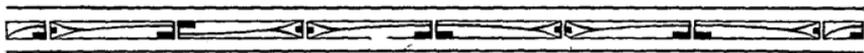
NAPOLI

LUIGI PIERRO E FIGLIO, EDITORI

Via Roma 402

1911

Proprietà letteraria



Nei popoli moderni le grandi crisi sono determinate dalle pubbliche agitazioni per una conquista più larga del suffragio. La storia contemporanea dovrà ricordare i trent'anni di lotta per la riforma elettorale inglese, le lunghe vicende che parvero scuotere la compagine del piccolo regno belga, e che misero capo alla legge 12 aprile 1894, le intestine discordie del regno austriaco attutite dal suffragio universale concesso con la legge 26 gennaio 1904, le attuali battaglie sulla proporzionale che si combattono in Francia da sette anni.

Anche in Italia la grande riforma del 1882 acquetò gli spiriti. Ma da alcuni anni a questa parte, a mano a mano che l'educazione politica migliorava, e le condizioni economiche si facevano prospere, si veniva destando un'acuta agitazione, che va dalla modifica del suffragio alla modifica del collegio e della procedura.

Il mio libro tende, nel momento presente, ad illuminare le varie quistioni, che si conettono al diritto di voto, specie col richiamo alle fonti storiche. M'è parso doveroso abbondare nel ricordo di quello che hanno fatto gli altri popoli civili in casi simiglianti, memore di una grande verità insegnata da Descartes: *Il est bon de savoir quelque chose des moeurs des divers peuples, afin de juger plus sainement des nôtres, et que nous ne pensions pas que tout ce qui est contre nos modes soit ridicule et contre raison, ainsi qu'ont coutume de faire ceux qui n'ont rien vu* (1).

2 Agosto 1911.

A. C.

(1) *Discours de la Méthode*, 1^a partie.

INDICE

CAP. I.

Le prime tracce del diritto elettorale.

1. Le conquiste della Storia	<i>pag.</i>	1
2. Organizzazione dello Stato antico	»	3
3. Il sinedrio ebraico	»	5
4. La Grecia d' Omero	»	7

CAP. II.

L'Assemblea elettorale nelle Repubbliche di Sparta ed Atene.

5. Il popolo di Sparta, Conquistatori, vinti ed iloti	»	12
6. Funzioni dell'assemblea spartana	»	14
7. Carattere della costituzione di Licurgo	»	15
8. Le riforme di Solone	»	16
9. Funzione dell'assemblea ateniese	»	17
10. Il sorteggio	»	20
11. L'indennità	»	23

CAP. III.

§ 1.^o

SVILUPPO DEL DIRITTO ELETTORALE PRESSO I ROMANI LOTTA PER LA CONQUISTA DEI POTERI PUBBLICI

12. Patriziato e plebe	»	26
13. Riforma Serviana	»	27

14. Funzionamento della potestà regia: le nuove magistrature: il tribunato	pag. 28
15. Uguaglianza nell' eleggibilità.	> 29
16. Giudizio di Polibio sulla costituzione romana.	> 30

CAP. III.

§ 2.º

CARATTERE, RITO E FUNZIONI DELLE ASSEMBLEE ELETTORALI

17. Funzione dell' assemblea curiata	> 35
18. Ritualità	> 37
19. Voto segreto e voto palese: forma del voto scritto.	> 38
20. Interruzione dei comizi.	> 39
21. Carattere dell' assemblea centuriata	> 40
22. Il censo nella riforma Serviana	> 42
23. Funzione dell' assemblea centuriata.	> 42
24. Assemblea tributa	> 45
25. Convocazione, presidenza e votazione nell' assemblea tributa	< 47
26. Assemblea provinciale.	> 48
27. Carattere dell' assemblea provinciale	> 50
28. Condizioni di eleggibilità	> 50
29. Obbligatorietà dell' ufficio	> 51
30. Competenza e funzione dell' assemblea provinciale.	> 52

CAP. III.

§ 3.º

ELETTORATO ED ELEGGIBILITÀ

31. Cause di limitazione, perdita o sospensione del diritto di elettore ed eleggibile	> 54
32. Cumulo degli uffici, ed interruzione tra un ufficio e l' altro	> 57
33. Obbligo di dichiarare la candidatura nei termini di legge.	> 58

CAP. III.

§ 4.^o

IL BROGLIO ELETTORALE

34. Le brighe elettorali per la conquista degli uffici	<i>pag.</i> 59
35. Primi passi nella vita pubblica	> 60
36. Il libercolo di Quinto Cicerone a suo fratello Marco Tullio	> 61
37. Mezzi e fatiche di un candidato	> 62
38. La corruzione elettorale	> 65
39. Le leggi contro il broglio	> 66

CAP. IV.

**Le assemblee elettorali del medio evo
nei comuni liberi e negli stati feudali.**

40. Tradizione romana e influenza del germanesimo	> 69
41. Origine del comune libero	> 71
42. Carattere e funzione del comune libero.	< 72
43. Governo di Amalfi, Napoli, Gaeta, Genova, Pisa, Ve- nezia, Milano, Bologna	> 74
44. Ordinamenti elettorali di Firenze	> 78
45. Parallelo tra la Grecia di Pericle e l'Italia dei Comuni.	> 81
46. Le assemblee elettorali negli stati feudali	> 82
47. Le assemblee elettorali negli stati feudali dell'Italia me- ridionale.	> 85

CAP. V.

Il sistema elettorale inglese.

48. Importanza del diritto pubblico inglese.	> 91
49. Antiche assemblee inglesi	> 94
50. Ordinamento territoriale degli anglo-sassoni	> 95

51. Origini del Parlamento	<i>pag.</i> 97
52. Prime norme elettorali.	» 99
53. Riforme elettorali del 1832.	» 101
54. Riforme elettorali del 1867.	» 104
55. Riforme elettorali del 1884-85	» 105
56. Condizioni attuali.	» 107
57. La corruzione elettorale e le leggi di repressione	» 112

CAP. VI.

**Il diritto elettorale negli stati moderni.
Stati Repubblicani.**

§ 1.^o

IL DIRITTO ELETTORALE IN FRANCIA.

58. Carattere delle istituzioni francesi.	» 115
59. Antiche assemblee	» 117
60. Gli Stati Generali	» 118
61. Gli Stati Generali proclamano la Rivoluzione.	» 125
62. Vicende degli ordinamenti elettorali durante la Rivoluzione Francese.	» 126
63. Durante il Direttorio, il Consolato, il Primo Impero	» 128
64. Durante la Restaurazione, il Secondo Impero	» 131
65. Assetto odierno	» 133

CAP. VI.

§ 2.^o

IL DIRITTO ELETTORALE IN SVIZZERA.

66. Tradizioni di libertà	» 139
67. Vicende delle istituzioni politiche del paese	» 140
68. Il referendum	» 142
69. Norme elettorali comuni	» 143
70. Norme elettorali speciali ad alcuni cantoni	» 145

CAP. VI.

§ 3.^o

IL DIRITTO ELETTORALE NEGLI STATI UNITI.

71. Carattere delle istituzioni politiche	<i>pag.</i> 147
72. Il sistema elettorale in Teoria	» 151
73. Il sistema elettorale nella Pratica.	» 153
74. Pubblica corruzione	» 156
75. Organizzazione elettorale dei partiti	» 160
76. La campagna presidenziale	» 162

CAP. VI.

§ 4.^oIL DIRITTO ELETTORALE NELLE REPUBBLICHE
DELL' AMERICA MERIDIONALE

77. Stati Uniti del Brasile.	» 168
78. Stati Uniti di Columbia	» 169
79. Stati Uniti di Venezuela	» 169
80. Equatore	» 170
81. Repubblica Argentina	» 171
82. Repubblica dell' Uruguay	» 172
83. Repubblica del Perù	» 173
84. Repubblica Boliviana	» 173
85. Repubblica del Cilè	» 174
86. Repubblica del Paraguay	» 174
87. Criteri che si desumono dalle legislazioni elettorali del- l'America del Sud	» 174

CAP. VII.

**Le vicende del diritto elettorale
negli Stati Monarchici.**

§ 1.^o

NEL BELGIO

88. Costituzione belga del 1837.	pag. 176
89. Riforma elettorale del 1893	» 178
90. Voto supplementare e voto obbligatorio	» 182
91. Rappresentanza proporzionale	» 185

CAP. VII.

§ 2.^o

IN GERMANIA

92. Carattere dell' Impero Tedesco	» 193
93. Consiglio Federale	» 194
94. Parlamento	» 199
95. Sistema elettorale.	» 195
96. Anomalie e necessità di una riforma	» 196

CAP. VII.

§ 3.^o

IN PRUSSIA

97. Differenze tra l'elettorato dell' Impero e quello della Prussia. - Voto graduato. - Voto palese	» 202
98. Procedura elettorale	» 204

CAP. VII.

§ 4.^o

NEGLI ALTRI STATI DELLA CONFEDERAZIONE GERMANICA

99. Baviera	<i>pag.</i> 206
100. Württemberg	» 208
101. Sassonia	» 210
102. Gran Ducato di Baden	» 211
103. Gran Ducato di Assia	» 212
104. Gli Stati a Camera Unica	» 213
105. Le Città Libere.	» 215
106. Alsazia Lorena	» 217

CAP. VII.

§ 5.^o

IN AUSTRIA UNGHERIA

107. La lotta fra le nazionalità nell'impero austro-ungarico e gli ordinamenti elettorali dell' Austria	» 218
108. La riforma a suffragio universale	» 220
109. Stato attuale della legislazione elettorale in Ungheria	» 223

CAP. VIII.

Il diritto elettorale presso gli altri Stati civili.

110. Grecia	» 225
111. Bulgaria	» 228
112. Romania	» 229
113. Serbia	» 230
114. Russia	» 232
115. Turchia	» 235
116. Paesi Bassi	» 237

117. Danimarca	<i>pag.</i> 239
118. Svezia	> 242
119. Norvegia	> 244
120. Portogallo	> 245
121. Spagna	> 246
122. Persia	> 250
123. Giappone	> 251

CAP. IX.

Le vicende del diritto elettorale in Italia.

124. Costituzioni repubblicane alla fine del secolo XVIII	> 256
125. Parlamento siciliano del 1812	> 261
126. Parlamento napoletano del 1820.	> 263
127. Le riforme del 1848.	> 264
128. La lotta per modificare la legge elettorale	> 297
129. La grande riforma del 1882	> 269
130. Posteriori modifiche e progetti	> 272
131. Stato attuale	> 274

CAP. X.

Natura giuridica del voto.

132. Opinione prevalente	> 282
133. Teoria del Santi Romano	> 283
134. Teoria del Laband	> 284
135. Teoria del Rossi	> 286
136. Il diritto elettorale non si può identificare col dovere elettorale.	> 287
137. Partizione del problema	> 289

CAP. XI.

Il suffragio universale.

138. Concetto	<i>pag.</i> 290
139. Storia	> 291
140. Teoria	> 295

CAP. XII.

Le limitazioni dell'universalità del suffragio.§ 1.^o

RISPETTO AL SESSO

141. Gravità ed importanza della quistione.	> 301
142. Condizione giuridica della donna nei tempi passati.	> 306
143. Stato attuale del suffragio femminile presso le nazioni civili	> 314
144. Il voto della donna rispetto al diritto naturale	> 326

CAP. XIII.

§ 2.^oRISPETTO ALL' ETÀ, AL DOMICILIO,
ALLA CITTADINANZA

145. Il limite d'età nelle diverse legislazioni	> 341
146. Domicilio	> 344
147. Cittadinanza	> 345

CAP. XII.

§ 3.º

INDEGNI ED INCAPACI

148. Esclusioni penali	pag. 348
149. Difetto della legislazione nel tenere in poco conto l'elemento morale	> 351
150. Il voto dei corpi organizzati.	> 353

CAP. XIII.

Il voto obbligatorio.

151. Limiti delle libertà pubbliche e private nello stato antico.	> 355
152. Ragioni che consigliano il voto obbligatorio - Abolizione di fatto del <i>non expedit</i> papale	> 357
153. Organizzazione del voto obbligatorio presso gli altri popoli.	> 360

CAP. XIV.

I sistemi storici di organizzazione nel voto.

154. Voto per classi	> 366
155. Voto indiretto	> 370
156. Voto plurimo	> 373
157. Voto censitario e capacitario	> 375

CAP. XV.

Eleggibilità ed indegnità.

158. Limitazioni storiche e limitazioni positive	> 377
159. Il giuramento politico.	> 379

160. Il limite d'età	<i>pag.</i> 380
161. Indennità parlamentare	» 383
162. Ineleggibilità	» 395
163. Incompatibilità	» 401
164. La giureprudenza della Giunta delle Elezioni durante le ultime legislature	» 402

CAP. XVI.

Formazione della lista.

165. Origine. Quello che è la lista elettorale, quello che do- vrebbe essere	» 405
166. Magistrature, termini, inconvenienti	» 407

CAP. XVII.

Formazione del collegio.

167. Collegi storici, meccanici, organici. Collegio unico, di- strettuale, provinciale	» 410
168. Entità del voto in relazione all'entità del collegio. Le al- terne vicende del collegio uninominale e dello scru- tinio di lista. Pregi e difetti dei due sistemi	» 415
169. L'ideale della rappresentanza giusta di fronte all'attuale sistema maggioritario. Voto cumulativo. Voto limita- to. Voto unico	« 423
170. Storia della rappresentanza proporzionale	» 432
171. Sistema Hare. Sistema belga. Sistema svizzero. Gli stu- dii sulla proporzionale in Francia ed in Italia.	» 439
172. Semplificazione e pratica attuazione del sistema propor- zionale	» 445

CAP. XVIII.

Operazioni elettorali.

173. Stato attuale della procedura	<i>pag.</i> 448
174. Sforzi della legislazione per ovviare ai più gravi inconvenienti	> 450
175. La votazione in tutti i collegi non dovrebbe essere simultanea.	> 453
176. Della candidatura preventiva	> 454
177. Composizione dei seggi	< 456
178. Voto palese e segreto. Forma della scheda. Modo di votazione	> 460
179. Ballottaggio e proclamazione	> 464

CAP. XIX.

Penalità.

180. Biasimevole indulgenza per i reati elettorali.	> 466
181. Modifiche progettate	> 467

CAP. I.

Le prime tracce del diritto elettorale *.

1. Le Conquiste della storia. — 2. Organizzazione dello stato antico. —
3. Il sinedrio ebraico. — 4. La Grecia d' Omero.

LE CONQUISTE DELLA STORIA

1. La storia antichissima dei popoli civili non è più ignota. Una scienza, che si chiama l'Egittologia, interpretando con geniale acume i misteriosi caratteri geroglifici, che rimangono sulle Piramidi, su papiri carbonizzati, su lapidi e obelischi, ha rimesso in luce tutta una civiltà sotterrata, vissuta sotto trecento Re, che dominarono la vallata del Nilo, in trenta o quaranta secoli prima del mondo Cristiano. Altri geniali ingegni han letto i caratteri cuneiformi, spcialmente incisi sopra migliaia di tavolette di argilla scoperte a Ninive dal Layard, svolgendo innanzi agli occhi stupefatti del mondo lo scenario della storia di Babilonia e di Assiria, che furono coeve, se non precedenti, come pretende l' Hommel †, alla civiltà egiziana. Non ci è più ignota la storia della Persia, nè quella della Cina, nè la sto-

* Meyer, *Geschichte des Alterthums*, Stuttgart, 1884. — Fustel de Coulanges, *La cité antique*, Paris, 1870 — Summer Maine, *Études sur l'ancien droit et la coutume primitive*, (trad. de l'anglais) Paris 1884 — *Études sur l'histoires des institutions primitives*. Paris 1882 — Daremberg et Saglio, *Dictionnaire d'antiquitées grecques et romaines*, v. *agorà* (Paris 1900) — Manfrin, *Antiche assemblee e sistemi di votazione* (in *Nuova Antologia*, maggio-luglio 1882).

† Hommel, *Storia di Babilonia e di Assiria*, (dal tedesco), Milano 1887, pag. 5.

ria di quel popolo d'Israele, che gitta gridi lamentosi attraverso l'Oriente coi suoi profeti, e che commosse le nostre fantasie infantili col racconto delle sue sventure, riassunte meravigliosamente nel Libro dei libri.

Ma in questa antichissima storia, ormai venuta in dominio degli studiosi, indarno si cercherebbe la traccia anche embrionale di ordinamenti elettorali. Nè il Maspero *, nè il Meyer **, nè l' Iusti ***, nè lo Stade ****, nè l'Hommel †, nè il Lenormant ††, nè il Renan ††† sono in grado di fornirne una cognizione anche approssimativa. La ragione è forse questa. Nei popoli orientali la forma di governo è prevalentemente tirannica, a base di monarchia prima, di aristocrazia dopo, nel doppio aspetto sacerdotale e militare. Ora gli ordinamenti elettorali vivono con la libertà: la libertà l'inizia, la tirannia li esaurisce. Non è possibile concepire un qualsiasi controllo, sotto forma elettorale, presso un popolo, per cui il re, secondo un antico canto, è « il buon Dio, signore dell' eternità, dispensatore di protezione, di stabilità, di vita, di salute, di felicità » ††††.

Invece, nei popoli occidentali, l'organizzazione stessa dello Stato, ch'è prodotto di altre minori associazioni, consente e

* G. Maspero, *Histoire ancienne des peuples de l'Orient classique* (Paris 1874, vol. 3).

** Meyer, *Storia dell'antico Egitto* (trad. dal tedesco) Milano 1888. e Id. *Geschichte des Alterthums* (Stuttgart, 1888).

*** Iusti, *Storia della Persia antica* (trad. dal tedesco) Milano 1888.

**** Stade, *Storia del popolo d'Israele* (trad. dal tedesco) Milano, 1888, vol. 2).

† Hommel, *Storia di Babilonia e di Assiria* (trad. dal tedesco, Milano 1888).

†† Lenormant, *Histoire ancienne de l'Orient*. Paris 1881. — Id. *La magie chez les Chaldéens et les origines accadiennes*, Paris 1874.

††† Renan, *Histoire du peuple d'Israel*, vol. V, Paris, 1890-94.

†††† Mayer, *Storia dell'antico Egitto* (trad. dal tedesco) Milano 1888. vol. II, pag. 63.

per molti versi rende necessario il primo e più antico controllo elettorale, ch'è l'assemblea popolare.

ORGANIZZAZIONE DELLO STATO ANTICO

2. La formazione dello Stato antico è stata oggetto di accurate ricerche da parte di due eminenti scrittori, il Summer-Maine e il Fustel de Coulanges †. Ma le sapienti induzioni del Maine e del Fustel sono state confermate da un materiale abbondantissimo di Herbert Spencer, che nella vita dei popoli tuttodi viventi ha riscontrato la identica civiltà rudimentale dei popoli defunti; talchè quelle induzioni storiche sono oramai accettate nella scienza senza contrasto †.

Il primo nucleo dello Stato antico è la famiglia, il cui capo, ch'è l'ascendente anziano (padre, avo o bisavo), riassume in sè i poteri di re, sacerdote e giudice. Ma la famiglia antica va intesa in senso più largo del moderno, poichè l'aggiunzione ad essa degli estranei, mercè l'adozione e la schiavitù, ne faceva un organismo più forte e complesso dell'attuale. In questa piccola società, sufficiente a sè stessa, era l'immagine perfetta di un piccolo stato. In essa la propria religione, in essa un sacerdozio speciale, in essa una proprietà distinta dalle altre e vegliata dagli Dei termini, in essa il tiranno, in essa l'assemblea dei *patres*, in essa le speciali costumanze, e leggi, e perfino i giudici deputati ad eseguire le sentenze. Così Plutarco ci descrive l'Attica nei tempi antichi, quando il suolo era popolato e diviso tra famiglie (*hatà-geny*), insino a quando il ma-

* Summer-Maine, *Etudes sur l'ancien droit* etc., Paris 1884 e Id. *Études sur l'histoire* etc. 1880 Paris. — Fustel de Coulanges. *Le cité antique*, Paris 1880.

† Herbert Spencer, *Principes de Sociologie* (trad. de l'anglais) vol. 4. Paris 1878. Cfr. specialmente vol. III, cap. 4. Alle stesse vedute s'ispira il Passy, *Delle forme di governo* (in *Biblioteca politica*, Torino 1884) cap. V e VI.

gnanimo Teseo, dando a tutte l'uniformità del culto di Minerva, stabilisce lo stato di Atene *. Attraverso quindi il vincolo della religione si arriva alla formazione dello Stato : ma il passaggio sarebbe stato troppo brusco e per molti rispetti inverosimile, se tra lo stato e la famiglia non fossero intercedute altre due minori organizzazioni, che sono come cerchi concentrici intorno al primo nucleo.

La prima organizzazione è quella della *fratria*, che i latini dissero *curia*, e che venne costituita dall'unione di più famiglie per comuni sacrifici, senza per altro che ciascuna fratria abbandonasse le proprie credenze †.

Questa comunione di fede religiosa, per una sola divinità, aveva la sua affermazione in periodici banchetti avanti l'altare comune, ed una sanzione pratica nella scelta e assoggettamento ad un unico sacerdote, che era immagine dello stesso Dio. Un'altra organizzazione sorse naturalmente più tardi con l'unione di parecchie fratrie in unica *tribù*, per i bisogni anche del culto, e questa più complessa organizzazione ebbe a sua volta un sol sacerdote pel medesimo culto, un sol corpo di consuetudine, una sola assemblea per provvedere ai comuni interessi.

Lo Stato, che nasce dall'unione delle tribù, non sopprime l'individualità dei vari organismi che l'han formato, in mezzo ai quali il potere religioso, e, all'occorrenza, il potere militare costituivano la unità collettiva. Il capo dello stato non può essere che il sommo sacerdote, così come capo della tribù, della fratria, e della famiglia non può essere che l'anziano deputato ai sacrifici, cioè all'adempimento dei doveri comuni verso gli Dei. Nella letteratura è evidente il carattere religioso dello stato

* Plut. *Vita di Teseo*, 24, 13. Secondo Plutarco le famiglie dell'Attica erano dodici, quando Teseo le riunì in unico Stato. Cfr. in proposito Arist. *Polit.* I, 2 e Tucidide, *Stor.* I, 15.

† Omero, *Iliade* II, 362.

antico. Oreste, uccisore della propria madre, dice a Menelao: è giusto che io, figlio di Agamennone, regni in Argo. E Menelao replica: come potrai tu, omicida, toccare i vasi d'acqua lustrale? *

IL SINEDRIO EBRAICO

3. Di carattere prevalentemente sacerdotale, come sacerdotale era il potere regio, è il Sinedrio ebraico **.

È questa la più antica assemblea di cui la storia ci abbia lasciato un ricordo meno incompleto: perchè delle assemblee germaniche e galliche, tranne gli accenni di Giulio Cesare e le laconiche descrizioni di Tacito, non abbiamo notizie esatte †, a non rilevare che i ricordi dei due storici romani si riferiscono a tempi assai più recenti.

Le origini del Sinedrio sono evidentemente mosaiche. È nel capitolo XI dei Numeri (capoverso 16 e 17) che leggiamo:

« E il Signore disse a Mosè: adunami settanta uomini degli anziani d'Israello, i quali tu sappia essere anziani del popolo e suoi rettori: menali al tabernacolo della convivenza, e com-
« pariscano quivi teco.

« Ed io scenderò, e parlerò quivi teco, e metterò da parte
« un po' dello spirito ch'è sopra di te, e lo metterò sopra di

* Eurip. O., 1605 — Il Guillon nel suo ottimo libro *Les assemblées provinciales* (Paris 1887) dice con forma chiara e sintetica « la creation d'un culte nouveau devait avoir pour conséquence naturelle un nouveau groupement des hommes. Il y avait une corrélation si étroite entre les religions antiques et les associations humaines, que du jour ou une religion apparissait, il fallait s'attendre à voir une institution politique naître aussi » (pag. 88).

** Manfrin, *Antiche assemblee e sistemi di votazione* (in *Nuova Antologia*, Maggio 1882).

† Tac., *De Germania*, cap. 7.

Giulio Cesare presso i Galli, di origine teutonica, trova i *concilia*, che erano di doppio ordine, generali e comuni a tutta la Gallia, e particolari a ciascun popolo (*De bello gallico*, I, 30, II, 4, V, 15. VI, 3, VII, I, 63, 75).

« loro, ed essi porteranno teco il carico del popolo e tu non
« lo porterai solo ».

Ecco in brevi parole un accenno di governo misto : dividere la funzione del potere tra un capo, che è l'organo esecutivo, e un'assemblea di anziani, ch'è l'organo decidente.

Come abbia fatto Mosè a scegliere tra dodici tribù un'assemblea di settanta ~~anziani~~, con pari compartecipazione di tutte le tribù, sarebbe difficile a precisare. Pare assai verosimile che l'accorto legislatore, tolte settantadue schede, ch'erano strisce di tela, scrivesse soltanto sopra settanta un motto di contrassegno, che forse fu la parola *seniore* ; e poscia ne distribuisse a sorte sei per ciascuna tribù, delegandole a scrivere su di esse i nomi dei proprii anziani prescelti alla formazione dell'assemblea. Fatto poi lo scrutinio di tutte le schede, a quei due soltanto, il cui nome era capitato sulla scheda senza motto, egli avrebbe annunziato che Dio non li voleva ; riuscendo così a formare l'assemblea del popolo con giustizia e saggezza.

Da Mosè in poi il sinedrio fu sempre composto di settanta membri. Ecco ora quali erano le norme più conosciute della sua composizione e funzione.

~~I settanta membri del sinedrio erano nominati a vita ; sceglievansi tra i sacerdoti, i leviti e gli altri maggiorenti d' Israele.~~ Dapprima, in caso di vuoto, la nomina era demandata alle tribù, ma in appresso l'assemblea provvede da sè alla sostituzione ; giacchè in periodi determinati e con norme che non sono ben chiarite eleggeva dei candidati, i quali formavano un ruolo, da cui, per ordine di anzianità, si presceglievano secondo il bisogno.

Sedevano i membri del sinedrio ad un banco semicircolare: il presidente, detto anche principe del sinedrio, stava in mezzo, in seggio più elevato : di fronte, ma in più umili posti, sedevano i candidati, i quali potevano assistere alle discussioni, ma non prendevano parte al voto*.

* M a n f r i n, *Antiche assemblee* (in *Nuova Antologia*, maggio 1882) pag. 278, 279.

Pare anche che ci fosse un numero determinato per rendere legale la tornata, se si può presumere dal fatto che, se l'assemblea contava più di ventitre membri, a ciascuno era lecito entrare ed uscire dalla sala delle riunioni, che, se invece per l'assenza di qualcuno dei convocati l'assemblea si potesse ridurre a meno di ventitre, a nessuno era più lecito di uscire una volta entrato. Dunque il terzo rappresentava il numero dei voti necessari alla validità della seduta.

La giurisdizione, come in tutte le assemblee antiche, era politica, amministrativa, giudiziaria. Si hanno particolari curiosi, specialmente sul funzionamento del sinedrio in casi criminali. Data l'assoluzione, occorreva ripetere la votazione: data la condanna, bisognava ugualmente ripeterla, ma in un giorno diverso. Nella rinnovazione del giudizio, chi aveva parlato o votato a favore del reo, non poteva più parlare o votare contro; mentre invece chi avesse parlato o votato contro il reo ben poteva mutare la sua opinione.

Al sinedrio maggiore corrispondevano i sinedrii minori nelle città che avessero non meno di venti fuochi. Queste assemblee mantenevano le autonomie locali senza nuocere alla omogeneità nazionale. Perciò il popolo giudaico salutò con entusiasmo il conquistatore romano, che, assoggettando il paese al dominio di Roma, conservò saggiamente in vita le antiche assemblee.

LA GRECIA D'OMERO

4. Ma un ricordo non meno interessante dell'assemblea popolare antica ci è conservato dalle rapsodie omeriche.

Presso Omero i combattenti greci e troiani si radunano spesso a parlamento, e discutono con libertà delle sorti della guerra, e da per tutto, dove l'ira degli Dei spingeva il rampingo Ulisse, troviamo re e assemblee di popolo*.

* Cfr. Summer-Maine, *Étude sur l'ancien droit et la coutume primitive*, Paris 1834, pag. 118.

Perfino presso i Lestrigoni, che son popolo antropofago, vi è l'assemblea *, e soltanto presso i Ciclopi Ulisse non trova l'assemblea, e se ne meraviglia, e lo nota come di special costume:

leggi non han, non radunanze, in cui
 si consultin tra lor: dei monti eccelsi
 dimoran per le cime, o in antri cavi:
 su la moglie ciascun regna e sui figli,
 nè l'uno all'altro tanto o quanto guarda **.

Il Daremberg ritiene che l'assemblea omerica fosse solo un mezzo di più rapide comunicazioni tra il sovrano e il popolo, senza influenza sulle decisioni del governo dello stato †. Però questa opinione è contrastata da troppi fatti, per potere essere accettata.

Nel secondo libro dell'Iliade, quando Agamennone, malamente ispirato, propone all'assemblea di levare l'assedio e tornare in Grecia, il gobbo maldicente Tersite sorge a parlare nella forma più maligna e audace contro tale proposta. È vero che il saggio Ulisse costringe Tersite a tacere, facendogli le reni rosse con l'aureo scettro; è vero pure che il popolo approva vivamente Ulisse: ma assai presumibilmente l'una e l'altra cosa avvengono per la ripugnanza che ispirava la figura del maldicente. Il certo è che Ulisse, seguito da Nestore, oppugna la proposta del re dei re, che viene messa in silenzio, ed è riprodotta assai più tardi, nel libro nono, in altra triste congiuntura ††.

Nell'Odissea Telemaco, volendo rivendicare il trono del padre spoliato dagli avidi Proci, raduna il popolo d'Itaca in assemblea. Il più anziano,

* *Odissea* (trad. Pindemonte), V, 228.

** *Odissea*, IX, 143.

† Daremberg et Saggio, *Dictionnaire d'antiquités grecques et romaines*, (Paris, 1900) vol. II, pag. 464, v. agorà.

†† *Iliade*, II, V, 273 e segg.

Che il dorso aveva per l'età curvo in arco

parlò dapprima :

nessuna,
dacchè Ulisse levò nel mar le vele,
qui si tenne assemblea. Chi adunò questa?
giovine o veglio? ed a che? Primo udi forse
di estranea gente che s' appressi armata?
o d'altro, da cui penda il ben comune,
ci viene a favellar? *

quasi a dire: spetta al sovrano raccogliere l'assemblea, e in caso diverso, occorre un grave motivo, come, ad esempio, la difesa contro l'invasore o la tutela d'un supremo interesse pubblico. Ma al giusto rilievo dell'anziano non si sgomenta Telemaco, e *tratto lo scettro di mano all'araldo* (era il modo per avere la parola) cominciò a favellare del contegno scellerato dei Proci. Ma costoro, che avevano la supremazia nello stato da un ventennio di assenza del legittimo sovrano, risposero con scherno e minacce. La discussione si fece assai vivace. Il vecchio Mentore venne in aiuto di Telemaco, pigliandosela col popolo:

ben con voi mi adiro,
con voi che muti ed infingardi e vili
vi state lì, nè d'un sol motto il vostro
signore inclito aiutate. Ahimè! dai pochi
restano i molti soverchiati e vinti †.

Ma allora Leocrito d'Erenore, che sembra essere stato tra i Proci il più audace e potente, dopo aver rimproverato Mentore di voler eccitare il popolo contro i maggiorenti, scioglie improvvisamente l'assemblea, ordinando a tutti di tornare alle case:

* *Odiss.*, II, vol. 36 e segg.

† *Odiss.*, II, v. 295 e segg.

ma, su, via, dividetevi, e alle vostre
faccende usate vi rendete tutti:
disse, e ruppe il concilio*.

Altri esempi di assemblee convocate senza iniziativa del sovrano, ma per invito di qualche maggiorenne, sono nel libro primo e nel libro nono dell'Iliade. Agamennone di ciò non s'adonta, viene all'assemblea e vi perora, e nella seconda volta fa la pace con Achille, dopo le accorte insinuatrici parole di Ulisse**.

Il modo come queste assemblee si radunavano ci è anche descritto da Omero. Pare che i maggiorenti (*gerontes*) si adunassero prima presso il capo, per intendersi tra loro sulle deliberazioni da sottoporre all'assemblea***. Concordata la decisione, gli araldi andavano intorno avvisando, e il popolo correva rumoroso al sito stabilito:

quale dai fori
di cava pietra rumoroso sbuca
lo sciame delle pecchie, e, succedendo
sempre alle prime le seconde, volano
sui fior d'aprile, a gara, e vi fan grappolo
altre di qua affollate, altre di là,
così fuor dalle navi e dalle tende
correan per l'ampio lido a parlamento
affollate le turbe †.

I capi sedevano in alto, su pulite pietre; tutti gli altri erano in giro sparsi per terra ††. Fatto silenzio a mezzo degli araldi, il re esponeva il caso, e chiedeva parere. Chiunque volesse parlare, ed erano i più anziani ed elevati di rango che domanda-

* *Odiss.*, II, v. 114 e segg.

** *Iliade*, IX, v.

*** *Iliade*, II, V, 3 e segg.

† *Iliade*, II, v. 115 e segg.

†† *Iliade*, XVII, v. 699 e *Odiss.*, VI v. 263 VIII, v. 16 nonchè Daremberg et Saglio, *Dictionnaire* ecc. (Paris, 1900) I, pag. 152.

vano la parola, riceveva dal banditore lo scettro armato come segno dell'imperio, che raccoglieva in quell'istante. Non si votava. Il favor popolare si manifestava con grida di assenso ed applausi, ovvero mormorii si elevavano a biasimare la proposta *. Una sola volta, nei poemi omerici, si accenna ad una specie di voto, ed è nel parlamento convocato dopo la morte dei Proci, in cui gli animi sono divisi, se opporsi al ritorno di Ulisse, od invece favorirlo: prevale il secondo parere, e, nota il poeta, dopo l'avviso dell'oratore,

s' alzaro i più con grida e plausi :
 gli altri muti rimasero, chè loro
 non gustò il detto **.

Ciò che è notevole nei poemi omerici è il pregio grandissimo, in cui è tenuta l'eloquenza. Ulisse in Sceria descrive la bellezza e l'eccellenza del dire come due grandi doni degli Dei. Il vecchio Fenice ricorda ad Achille quando suo padre Peleo glielo affidò, perchè gl'insegnasse l'arte della guerra e l'arte del dire, *che fama acquista* †.

E i discorsi costituiscono gran parte dei poemi: e sono discorsi eloquenti, pieni di calore e di arte, di invettive e di persuasione, sicchè, come notò un uomo che se n'intendeva abbastanza, è evidente che nell'assemblea antica il solo sforzo di persuadere costituiva la base dell'eloquenza e la ragione delle decisioni ††.

* *Iliade*, II, v. 139, IX, vol. 65.

** *Odiss.*, XXIV, v. 589.

† *Iliade*, IX, v. 576.

†† Gladstone, *Studii sopra Omero* (trad. dall'inglese), Milano 1885 IX, cap. 7, 8, 9. — Cfr. Fanta, *Der Staat in der Ilias und Odyssea, ein Beitrag zur Beurtheilung der homerischen Verfassung*, Inspruch 1882.

CAP. II.

L'assemblea elettorale nelle repubbliche
di Sparta e di Atene *.

5. Il popolo di Sparta: conquistatori, vinti ed iloti.—6. Funzione dell'assemblea spartana.—7. Carattere della costituzione di Licurgo.—8. Le riforme di Solone.—9. Funzione dell'assemblea ateniese.—10. Il sorteggio.—11. L'indennità.

IL POPOLO DI SPARTA : CONQUISTATORI, VINTI ED ILOTI

5. L'assemblea elettorale, ch'è la vita dei governi liberi, prosperò nella Grecia. Ma sarebbe impossibile additarne la funzione nelle costituzioni dei numerosi popoli della piccola penisola, che dalle falde dei monti tessali con tre lingue si protende nel Mediterraneo. Due reggimenti, per carattere radicalmente diversi, per importanza e influenza su gli altri notevoli, meritano una indagine speciale.

Della costituzione data da Licurgo a Sparta dissimili sono i giudizi, non conoscendosene appieno il carattere e le disposizioni, perchè, come già notò Plutarco nella vita dello stesso Licurgo « non si può dire nulla con certezza di lui: la sua « origine, i suoi viaggi, la sua morte, le sue leggi stesse e la

* Gilbert, *The constitutional Antiquities of Sparta and Athens Translated by E. I. Brooks and T. Nichlin*. London, 1901 — G. F. Schoemann, *Antichità greche* (trad. R. Pichler) Firenze, 1877 vol. 3. — Duruy, *Histoire des grecs*. Paris, 1888 vol. 3. — Girard, *L'éducation athénienne au V e VI siècle* a. I. C. Paris, 1900 — Id. *Les sentiments religieux en Grèce*. Paris, 1890 — Haussonviller, *La vie municipale en Attique*. Paris, 1888 — Grote, *Histoire de la Grèce*, (trad. de l'anglais) Paris, 1865. — Zeller, *La philosophie des grecs* (trad. per E. Boutroux) Paris, 1890 vol. 2. — A. Croiset. *Les démocraties antiques*. Paris, 1909.

« forma di governo sono diversamente riferiti »*. Pure, per quanto che concordemente è ritenuto dagli storici, si può stabilire che nella costituzione di Licurgo esistevano due assemblee che avevano potere nello stato: l'assemblea popolare, alla quale appartenevano tutti i cittadini, e l'assemblea del Senato, di cui facevano parte trenta cittadini soltanto, di età superiore agli anni sessanta. Senonchè la qualità di cittadino era ben diversamente intesa da quella che possiamo oggi ritenere.

Il popolo non erano tutti, ma erano pochi privilegiati, costituenti la prima classe di cittadini, cioè gli Spartani propriamente detti, i discendenti dei conquistatori dorici, che avevano occupato il suolo, e possedevano le ricchezze. Licurgo li trovò in lotta tra di loro, li agguagliò tutti nei diritti e doveri, dividendo le terre in porzioni uguali. Quanti erano? Il Vallon** ritiene che fossero ottomila al tempo della battaglia di Platea, il Duruy li calcola in novemila, tenendo conto delle novemila porzioni in cui Licurgo divise il suolo †; ma certamente, ai tempi del re Agide, quando si tentò di ristabilire l'antica costituzione licurghiana, non erano più di settecento ††.

Questi pochi conquistatori, con grado privilegiato, erano quelli dal cui seno uscivano i re, gli efori, il senato, l'assemblea popolare.

Accanto a costoro vi era una seconda classe di cittadini, comprendente tutti gli antichi abitatori dell'Achea, vittime della conquista, e costretti perciò a subire tutti gli oneri senza partecipare agli onori. Essi di numero ben maggiore (ventimila nei primi tempi) erano soggetti al servizio militare e al pagamento delle imposte. E vi era un'infima classe, detta degli iloti. Il

* Plut, *Vita di Licurgo*, cap. I.

** Vallon, *Histoire de l'esclavage dans l'antiquité*. Paris, 1890 vol. I, 19.

† Duruy, *Histoire des Grecs*. Paris, 1888 vol. II, pag. 304.

†† Passy, *Les constitutions* (trad. del Brunialti. Bib. scienze polit. Torino, 1890) pag. 429.

nome, ch'è passato dalla storia al comune linguaggio, pareggiava questi infelicissimi uomini, di numero cinquanta volte maggiore dei padroni *, agli schiavi della gleba, costretti ai servizii più umili e pesanti, con la sola soddisfazione di costituirsi, con gli avanzi sprezzati dal signore, un piccolo peculio col quale godere materialmente la vita.

FUNZIONE DELL' ASSEMBLEA SPARTANA

6. Con queste necessarie premesse si può facilmente intendere la composizione, il carattere, la portata dell'assemblea del popolo. Essa si adunava ciascun mese a luna nuova **. Si votava sulla proposta, presentata dal magistrato presidente del comizio, senza discussione: più tardi venne l'uso dei discorsi e degli emendamenti, ma per l'una o per l'altra cosa occorreva il consenso preventivo dei magistrati. La votazione era fatta per acclamazione, a differenza delle altre assemblee greche (dove si votava per alzata di mano, o per scrutinio segreto con *ta-volette e calcoli*): soltanto in caso di dubbio si ordinava che l'adunanza si dividesse, ponendosi in due diverse parti †.

Il potere, assai limitato nell'assemblea popolare, era invece largo e sovrano nel Senato, ch'era il vero organo governante e decidente dello Stato. La composizione del senato era elettiva, la nomina a vita, il potere di ciascuno irresponsabile,

* Duecentoventiquattromila erano gl'iloti, secondo i calcoli del Vallo n. (*Histoire* ec. l. c.)

** Plut. *Vita di Licurgo*, cap. VI.

† Tucid. *Storie* I, 87 — Schoemann. *Antichità greche* (trad. Pickler. Firenze, 1877 vol. I, pag. 292). Vi era una specie di scrutinio segreto presso gli Spartani nella occasione di ammissione di nuovi membri, che si faceva nei conviti annuali. Coloro che volevano approvare, gettavano una mica di pane nell'urna recata in giro da un garzone: quelli che volevano respingere, comprimevano la midolla, perchè il pane così compresso equivaleva al coccio forato in uso presso altre assemblee.

confondendosi quello personale nel potere collettivo. Qualche scrittore ha mosso il dubbio se la nomina del Senato fosse fatta dal popolo o dai re. Ma non è discutibile, per le testimonianze di Tucidide, Plutarco ed Aristotile, che fosse fatta dal popolo, quantunque in modo assai strano *. Si facevano sfilare i candidati, che dovevano essere vecchi oltre i sessant'anni, innanzi al popolo, che acclamava o fischiava secondo le simpatie. Mentre ciò avveniva, altri vecchi, collocati in un sito non lontano, notavano i segni di simpatia del popolo, e ritenevano per eletti quelli ch'erano stati maggiormente festeggiati.

A ragione Aristotile dice che questo metodo di elezione era semplicemente puerile.

CARATTERE DELLA COSTITUZIONE DI LICURGO

7. Tutta la costituzione di Licurgo presentava un'eguaglianza limitata solo ad una classe, ed anche, nelle stesse classi di cittadini, i poteri, estesi di nome a tutti, si concentravano e assorbivano nelle mani di pochi; talchè di fatto avevasi una perfetta oligarchia di governo. Non era questa una forma ideale di governo dello Stato. Ma, rispetto ai costumi ed alla vita privata, all'educazione del corpo e dello spirito, all'amore della patria ed ai doveri verso di essa, le istituzioni di Licurgo contenevano norme così provvidamente severe, da immortalare nella storia il carattere spartano. Perciò Gian Giacomo Rousseau, riassumendo in una frase il carattere del legislatore, potè dire *qu'il denatura l'homme pour renforcer en lui le citoyen.*

* Tucid. I, 57 — Plut. *Licurgo* XXVI—Arist. *Polit.* II, 6, 16—Druy, *Histoire des Grecs.* Paris, 1888 vol. I, pag. 311 — Schoemann, *Antichità greche.* Firenze, 1877 vol. II, pag. 286.

LE RIFORME DI SOLONE

8. Ben diversa fu l'indole delle istituzioni che gli Ateniesi ebbero da Solone. Non più lo Stato, che assorbe il cittadino, e lo trasforma in macchina; non più lo straniero tenuto lontano dal territorio della repubblica, che doveva esser chiuso tra impenetrabili barriere; non più il cittadino privilegiato, vivente inoperoso del lavoro altrui, e consumante nell'ozio le sue energie. Lo Stato doveva fondare su basi umane: la legge doveva mirare a dare al cittadino la maggior possibile libertà in armonia coi poteri dello Stato; la pubblica economia doveva basare sul lavoro di tutti, e non sugli sfruttamenti di classe*.

Anche per Solone occorre dividere il popolo in classi per l'esercizio dei diritti: ed è notevole che quasi contemporaneamente la stessa divisione della cittadinanza in classi si operasse in Roma colla famosa riforma Serviana.

La prima classe comprendeva tutti i possessori di terre con una rendita non minore di cinquecento dramme †: a costoro competevano l'arcontato, il comando in capo dell'esercito e della flotta, e le altre grandi cariche. La seconda classe componevasi dei possessori di terre con un reddito non minore di trecento dramme, e dicevasi dei cavalieri: la terza dei possessori di terre con reddito non minore di centocinquanta dramme. Mentre la seconda classe forniva all'esercito la cavalleria, la terza dava il contingente di fanteria pesante.

Tutti gli altri cittadini, aventi minor fortuna od anche privi

* Solone fece una legge contro l'ozio. Secondo questa legge il padre, che non avesse insegnato un mestiere al figliuolo, non poteva pretendere da costui gli alimenti. Plut. *Vita di Solone*, 22 — Demost. (*contro Eubolide*) — Plutarco (l. c.) narra la sorpresa di uno Spartano nell'apprendere che ad Atene il magistrato aveva condannato un cittadino all'ammenda per oziosità.

† La dramma corrisponde in valore a centesimi 92 2/3 di nostra moneta — V. Reul è, *Monnais d'Athènes*. Paris, 1884.

di fortuna, formavano l'ultima classe, la quale prestava il servizio militare mercè retribuzione, a differenza delle due altre classi precedenti, ed era esclusa da tutti gli uffici, tranne che dai tribunali e dalle assemblee popolari. Questa differenza però nella ripartizione degli uffici, tra classe e classe, era compensata da una differenza nella ripartizione delle imposte. L'ultima classe non pagava, mentre le altre tre pagavano in proporzione inversa delle loro ricchezze, così che mentre l'estimo per la prima classe era presunto alla base del valore reale, per la seconda era ridotto di un sesto, e per la terza di quattro noni. Regularmente, secondo l'uso dei tempi, questa imposta di che è parola non gravava ordinariamente sui cittadini, ma soltanto eccezionalmente nei casi di guerre e di altre pubbliche calamità. Soltanto una specie di dazio protettore sulle merci d'entrata gravava ordinariamente su tutti, ricchi e poveri, a qualunque classe si appartenessero.

I poteri pubblici nella costituzione di Solone erano quattro: arcontato, areopago, senato, assemblea. Giova occuparsi, per i fini di quest'opera, unicamente della assemblea.

FUNZIONE DELL'ASSEMBLEA ATENIESE

9. All'assemblea appartenevano tutti i cittadini adulti. Ma chi era il cittadino?

(Nessun dubbio oramai è lecito dopo la recente scoperta, in alcuni papiri egiziani, del famoso libro di Aristotile sulla *Costituzione degli Ateniesi* (*Ateinaion politeia*)*, ch'è valso a correggere molti erronei giudizi.

Secondo Aristotile † « godono i diritti politici quelli nati da « genitori entrambi cittadini. A diciotto anni vengono iscritti

* *La costituzione degli Ateniesi di Aristotile* (trad. Ferrini con testo greco) Milano, Hoepli, 1891.

† Aristotile, (*La costituzione degli Ateniesi*, cap. 42).

« nel demo ; al momento dell' iscrizione si decide a maggioranza di voti dagli altri membri del demo, previo giuramento: 1° se consta che abbiano l'età legale, 2° se sono liberi, e nati da legittimo matrimonio. Poi hanno un anno d'istruzione, e due di servizio militare, dopo di che vanno insieme agli altri cittadini. Tale è dunque il modo, con cui vengono compilate le liste dei cittadini, e si governano gli efesi ».*

Dunque a ventun'anno, e non a venti come ritiene lo Schoemann **, l'individuo nato da liberi genitori potea far parte dell'assemblea, e parlarvi, e votarvi: a trent'anni poi acquistava il pieno possesso dei suoi diritti, e poteva coprir cariche pubbliche, e far parte del senato e dell'areopago. Il registro pubblico, in cui il cittadino divenuto tale veniva iscritto nel diciottesimo anno (una specie di lista elettorale dei giorni nostri), dicevasi lessiarchico (*lyssiarchicon grammateion*) †.

Un numero determinato, per rendere valida la riunione, non era richiesto, tranne nella proposta di ostracismo per cui occorreva la presenza di seimila cittadini ††. La seduta cominciava con un sacrificio ed una preghiera (il suolo era stato purificato prima con acqua lustrale, donde il motto di Aristofane *entòs toù katarunthès*), indi si leggeva ad alta voce la proposta, e il pre-

* Dumont A., *Essai sur l'Ephèbie attique*. Paris, Firmin-Didot, 1901.

** Schoemann, *Antichità greche* (trad. Pickter). Firenze, 1877 vol. II, pag. 59. Anche il Croiset (*Democraties antiques*. Paris, 1909, cap. II, pag. 75) segue questa erronea opinione.

† Aristotile, *Polit.*, III, 4.

†† Ogni anno nel sesto mese si proponeva all'assemblea questo quesito: la sicurezza dello stato esige che sia dato l'ostracismo a qualcuno? Non si facevano proposte di nomi. Ciascun cittadino scriveva il nome che voleva, la persona colpita dalla maggioranza dei voti era condannata ad un esilio di dieci anni. Era una specie di legge eccezionale per la salute della repubblica, che Plutarco (*De rep.* II, 456) e Aristotile (*Pol.* VII, 3, *Costit.* degli at. 8) condannano come rimedio violento.

Anche Cicerone biasima la legge, perchè ritiene che le leggi non debbono essere fatte contro la persona (*De leg.* III, 4). Ma Montesquieu (*Esprit*

sidente, a mezzo di un araldo; invitava alla tribuna chi aveva da dare un utile consiglio allo stato. Il cittadino che parlava, saliva alla tribuna, e ponevasi in testa una corona di mirto, come segno che esercitava un pubblico ufficio, perchè soltanto i senatori e i magistrati portavano la corona. Dopo la discussione passavasi al voto, che aveva luogo a mani alzate. « Con un movimento unanime di tutto il popolo, dice Eschilo, l'aria si è come oscurata di mani diritte, per sancire il decreto »*.

Il presidente aveva poteri illimitati sull'assemblea: poteva interrompere l'oratore, richiamarlo all'argomento, prescrivergli un termine, togli la parola, allontanarlo a mezzo delle guardie, imporgli multe sino a cinquecento dramme. Ai tempi di Demostene fu trovato necessario di estrarre a sorte una tribù di cittadini, per mantenere l'ordine con mano più vigorosa: e perciò durante l'assemblea un certo numero di uomini stava vicino alla tribuna per ogni evento.

des lois, III, 29) leva a cielo l'ostracismo, e lo chiama *une chose admirable*, e conclude: « j'avoue pourtant que l'usage des peuples les plus libres qui aient jamais été sur la terre me fait croire qu'il y a des cas où il faut mettre pour un moment un voile sur la liberté, comme l'on cachait les statues des dieux ».

* Eschilo, *Supp.* v. 208. Il voto per alzata di mano chiamavasi *chirotonia*. Eccezionalmente il voto era segreto e scritto nell'ostracismo, e quando trattavasi di assolvere un debito verso lo stato, di condonare una multa, di dare la cittadinanza a straniero, insomma nei casi *personali*, dicei. Per la votazione segreta si adoperavano *calcoli* o *lapilli*. I votanti entravano in un recinto, che aveva dieci ingressi per le dieci tribù, e ognuno di essi deponva il suo calcolo all'ingresso, nei vasi apparecchiati.

Il voto era per regola segreto nel Senato e nell'Areopago. Nell'Areopago ciascun votante si accostava all'altare di Minerva, su cui erano collocate due urne, una di metallo, un'altra di legno, e protendendo le mani votava, usando di pietruzze bianche o nere. L'urna di metallo e le pietruzze bianche indicavano approvazione, l'urna di legno e le pietruzze nere rigetto. Gli storici ricordano il caso di Oreste uccisore della madre Clitennestra. Fatto lo scrutinio, i voti si pareggiavano. Allora uno dei giurici propose di aggiungere una pietruzza bianca in nome della dea Atena: la proposta fu accolta. D'allora nelle cause criminali fu adottato il criterio, che prevalse poi presso i Romani ed esiste anche presso di noi, che cioè la parità si risolvesse sempre a favore del reo.

Ma era raro che si abusasse della parola. Il più delle volte lasciavasi che parlassero soltanto gli Oratori dello Stato, cioè quei cittadini che, in numero di dieci, dopo pubblico esame, erano stati incaricati di difendere con la parola gl' interessi della repubblica. Questa era una funzione molto elevata, ma anche piena di rischi. L'uomo che la teneva, doveva serbare vita immacolata, potendo qualunque cittadino trarlo in giudizio, per aver tenuto condotta morale censurabile, o per essere stato vile in guerra, o per aver proposte leggi dannose agli interessi della Stato. In tal caso, quando il giudizio fosse stato sfavorevole, l'oratore era condannato all'esilio o all'ammenda, come accadde a Demostene *.

La libertà del cittadino nell'assemblea non trovava limiti che nella buona educazione politica. Anche la proposta di leggi poteva venire dall'iniziativa privata: però il cittadino, convinto di aver proposta una legge contraddittoria a quella esistente, era condannato a pene gravissime. A tal fine esisteva un corpo speciale detto di *nomoteti*, incaricati appunto di serbare l'armonia delle leggi. A costoro rinviavansi le proposte, perchè le studiassero e ripresentassero all'assemblea: e talvolta il rinvio e lo studio erano fatti allo scopo di smorzare ardori momentanei, servendosi del tempo come di ottima medicina †.

IL SORTEGGIO

10. Dopo un secolo circa di questa saggia costituzione, apparve evidente il bisogno di un mutamento, col dare a tutti i cittadini, compresi quelli della quarta classe, parità di diritti

* Il diritto d'accusa, dato a tutti, estendevasi contro tutte le magistrature che a fine di gestione erano tenute a dar conto dell'opera loro (*trabolli-trobolle-stai*): sapiente costume, che fu anche dei romani (v. cap. III) Cfr. Schœmann op. cit. vol. II, pag. 99.

† Demostene (contro *Tim.*) 27. Croiset (l. c.) pag. 183.

anche nell'eleggibilità, così come nelle guerre gloriose contro i Persiani avevano tutti compiuto il loro dovere, salvando la Grecia dalla servitù e dalla povertà. Pare che il giusto Aristide sia stato il principal propugnatore della riforma, se deve arguirsi dalle parole di Plutarco, che lo chiama *koisein émai tein politeian*. In tal modo sorse una forma di governo, siffattamente democratica, da eccitare l'ammirazione di uno storico freddo, come Erodoto, sino al lirismo. « Questo è il più bel governo, col più bel nome: uguaglianza. La deliberazione è di tutti, l'esecuzione di pochi: e questi pochi sono responsabili dei loro atti »*.

Anche Tucidide fa uno splendido elogio della costituzione Ateniese, nell'orazione funebre fatta pronunciare a Pericle, la quale mette conto di ricordare.

« Tale governo si è il nostro (chiamato appunto democrazia, perchè amministrato non da pochi, ma dai più) che nulla abbiamo da invidiare all'altrui legislazione, anzi, piuttosto che imitar gli altri, siamo degli altri il modello.

« Tutti, giusta le leggi, vi sono eguali nelle particolari controversie: quanto poi alle pubbliche dignità ciascuno viene anteposto non pel suo grado principalmente, ma sì per la virtù, secondo che in alcuna cosa si mostri eccellente: nè, sia pur povero, purchè abile a giovare alla repubblica, gli è d'impedimento alle cariche l'oscurità del suo stato. Noi liberamente procediamo nelle pubbliche faccende: nè, per il reciproco sospetto cui danno materia le quotidiane occupazioni, prendendo alcuno in odio se qualche cosa faccia per suo mero piacere, componiamo il nostro volto a quell'aria contegnosa, che, sebbene altrui non nuoce, pure è molesta. Tale essendo il viver nostro in niun modo grave ad alcuno delle domestiche brighe, non però, per quel rispettoso timore

* Erod., *Storie* VIII, 3.

« che tanto può su noi, contravveniamo all'ordine pubblico, ma
 « a quei che di mano in mano preseggono, obbediamo come
 « anche alle leggi; specialmente a quelle che stanno a difesa
 « degli oppressi, ed a quante altre, le quali, sebbene non scritte,
 « pure arrecano, trasgredendole, per comune sentimento, ver-
 « gogna » *.

Con la purificazione dei diritti furono introdotte nelle usanze elettorali due riforme degne di essere segnalate: la designazione delle cariche per sorteggio, e l'indennità della funzione amministrativa, o politica, o giudiziaria, o militare.

Il sorteggio si faceva nel tempio di Teseo innanzi a speciali magistrati. Ivi erano due urne, l'una contenente i nomi dei candidati scritte in tante schede di metallo, l'altra contenente fave nere e bianche, senonchè le fave bianche erano tante quanti erano i posti da coprire. Contemporaneamente si estraevano dalle urne un nome ed una fava: se questa era bianca, l'estratto s'intendeva eletto. Ma non si deve intendere che il sorteggio avvenisse fra tutti i cittadini, sì che i nomi di tutti fossero imbussolati. Una prima limitazione era nel fatto che si mettevano a sorteggio i soli nomi dei candidati, cioè di coloro che avevano dimandato lo ufficio: un'altra limitazione, e maggiore, si aveva nel fatto che i candidati dovevano prima sottoporsi ad una specie d'esame, il cui esito poteva possibilmente essere una sentenza d'indegnità †.

* Tucidide, *Delle guerre del Peloponneso* (trad. Boni) Torino, 1854, lib. VIII, cap. II, 37. — Platone invece biasimava la eccessiva libertà della costituzione dei tempi di Pericle, la quale a suo dire arrivava con la licenza alla schiavitù (*De Rep.* VIII, 47). Anche Aristotile, in più luoghi della Costituzione d'Atene, biasimava alcune consuetudini demagogiche, ma in generale egli era ammiratore della Costituzione di Solone, il governo misto secondo il suo ideale (*Kalos mixanta tein politeian*). Pol. X, 10.

† Ecco in che cosa consisteva questo esame (*dokimasia*) secondo Fustel De Coulanges (*La città antique*. Paris 1870 cap. VII *tirage à sort*). Il candidato doveva rispondere soddisfacentemente a queste dimande: 1. se i suoi genitori erano ateniesi da tre generazioni, in linea paterna e materna; 2. se possedeva gli

Questa designazione delle cariche ufficiali a sorte per tutti gli uffici, tranne alcuni pochi *, era comune a quei tempi ad altre città, come Rodi e Siracusa, e venne nel Medioevo imitata a Firenze, e in molti paesi della Toscana, dove rimase sin quasi gli ultimi tempi. Erodoto e Platone lodano il sistema: Socrate, per averlo troppo vivamente biasimato, n' ebbe motivo di accusa nel suo famoso processo **. Aristotile opportunamente distingue funzione da funzione, ritenendo che alcune vanno date per sorteggio, altre per elezione: il primo apre al popolo la carriera degli onori, la seconda dà allo stato i buoni amministratori †. Più d' uno infine ritiene che il sorteggio fosse una semplice mistificazione, mettendosi nell'urna soltanto i nomi degli ottimati. È possibile anche che talvolta ciò accadesse, non dovendosi credere che gli antichi, a fin di bene, potessero avere scrupoli costituzionali che moderne assemblee non hanno.

L' INDENNITÀ

II. Come le leggi di Solone colpirono l'oziosità, così era giusto che pagassero il lavoro fatto nell'interesse dello Stato. Di qui la riforma, che si attribuisce a Pericle, di remunerare qualsiasi servizio compiuto nell'interesse dello Stato. L'inden-

dei lari e campestri; 3. se onorava gli antichi morti ed aveva tomba di famiglia; 4. se compiva regolarmente i sacrificii; 5. se aveva fatte tutte le campagne impostegli dal governo; 6. se possedeva capitali immobili e pagava contribuzioni fondiarie. — (Aristotile, *La costituzione degli ateniesi*. Milano, 1891, cap. 52). V. anche sul sorteggio le opportune considerazioni del Croiset (l. c. pag. 82 e segg.).

* Secondo Aristotile (*La costituzione ecc.*, cap. 43) erano esclusi dal sorteggio il questore della cassa militare, il cassiere degli spettacoli, il curatore delle fonti, tutte le cariche militari, gli arconti.

** Erod. *St.* III, 89. Plut. *Leg.* VI, 49. Per il processo di Socrate vedi Senofonte (*Memor.* I, 2).

† Arist. *La Costituz.* cap. 41, 43 e 44.

nità dell'assemblea era di un *obolo* (quindici centesimi di nostra moneta) per seduta, e si estese in prosieguo a tre oboli: quella del senato di una *dramma* (novantadue centesimi e mezzo) per seduta. Malgrado l'emolumento non è da credere che l'assemblea popolare diventasse più numerosa di quello che era stata nei tempi passati. Quando i magistrati avevano atteso per un pezzo l'arrivo del popolo uscivano dall'assemblea gli schiavi Sciti, che facevano il servizio di polizia della città, e tendevano tutta all'intorno una corda tinta in vermiglio, in maniera da non lasciar libera se non la via conducente all'assemblea, per la quale cacciavansi i ritardatarii.

Il gaio greco, all'accostarsi dello schiavo, cacciavasi rumoroso nel recinto dell'assemblea, da cui non gli era lecito più di partirsi prima della fine della seduta. Quanto buon umore egli non portava anche nelle più gravi discussioni! quanta festività dello spirito! quale senso squisito dell'arte! Aristofane, mordace censore dei costumi popolari, descrive quel tipo di greco gaudente, buon uomo in fondo, col proposito preso di interrompere ad ogni parola l'oratore. Ma Aristofane nota soltanto il lato comico dei costumi, ed è di quei maldicenti a partito preso, di cui fa giustizia lo storico nelle nobili parole attribuite a Pericle*.

Il certo si è che con questa larga democrazia Atene sale al fastigio delle arti, della potenza economica, politica e militare, dei godimenti materiali. Il più oscuro cittadino di Atene si sentiva un personaggio importante, poichè non vedeva distinzione tra il ricco e il povero, l'aristocratico e il plebeo, il potente e l'umile. Egli siede nell'assemblea dove tutti seggono, egli detta le leggi e le vede applicare, egli prende la parola e può discutere con uomini che si chiamano Demostene, Lisia

* Tucid. *Delle guerre del Peloponneso* (trad. Boni. Torino, 1854, lib. VIII, cap. II, 37).

e Iperide, egli tratta di arte con Fidia, e decide un concerto con i tragici Sofocle ed Euripide. Quale orgoglio incontrare nella medesima città, accanto al divino Pericle, Erodoto e Tucidide, Mentore ed Ippocrate, Aristofane e Fidia, Apollodoro e Zeusi, Polignoto e Parrasio, quando è ancor recente il lutto per la morte di Eschilo, quando tra breve quelle mura accoglieranno ad un tempo Senofonte, Platone ed Aristotile !

Questo patriottico orgoglio, animatore delle più nobili creazioni dell'ingegno umano, doveva la principal sorgente di vita allo spirito democratico della costituzione ateniese.

CAP. III.

Sviluppo del diritto elettorale presso i romani *.

§ I.

LOTTA PER LA CONQUISTA DEI POTERI PUBBLICI

12. Patriziato e plebe. — Riforma Serviana. — 14. Funzionamento della potestà regia: le nuove magistrature: il tribunato. — 15. Uguaglianza nell' elegibilità. — 16. Giudizio di Polibio sulla costituzione romana.

PATRIZIATO E PLEBE

12. La storia civile di Roma è un'eterna contesa tra la classe dei patrizii, che vuol conservare, e la classe dei *cives minuto jure*, che tende a pareggiarli, e indi a sopraffarli, nel godimento dei diritti politici †. I punti di questa contesa, durata cinque secoli, si possono determinare a grandi tratti.

* Momsen e Marquardt, *Antiquités romaines* (trad. par Humbert) Paris, 1887. — Wilems. *Le droit public romain* Paris, 1883. — Id. *Le Senat de la République* Paris, 1881. — Lange *Römische Altherthümer* Berlin, 1876. — Mispoulet, *Istit. Polit. des Romains (la costitution tom. 1)* Paris, 1882. — G. B. L a g o, *I comizi romani e il popolo ateniese* Feltre, 1870. — I. G e n t i l e, *Le elezioni e il broglio nella repubblica romana* Milano, 1879. — L a v a t u t, *La corruption electorale chez les Romains* Paris, 1876. — G a s t o n B o i s s i e r, *Les elections à Rome vers la fine de la République* (in *Revue des deux Mondes*, 1881, fasc. 7.). In genere le fonti più autentiche sono il *corpus iuris*, il *De Repubblica* di Cicerone, le *Historiae* di Tito Livio, il *Rerum divinarum* di Varrone.

† C i c. *pro Sexto*, 45 « Duo genus semper in hac civitate fuerunt eorum, qui « versari in repubblica atque in ea se excellentius gerere statuerunt: quibus ex « generibus alteri se populares, alteri optimates et haberi et esse voluerunt. Qui « ea, quae faciebant, quaeque dicebant, multitudini jucunda esse volebant, populares: qui autem ita se gerebant ut sua consilia optimo inique probarent, op-

Nel periodo dell' antica monarchia il potere è tutto accentrato nelle mani del re. Il senato tempera le asperità del governo personale, assistendo il re del suo consiglio (*regis consilium*). Ma l' assemblea del popolo non ha che una lustra di potere. Composta unicamente dei rappresentanti delle *gentes*, iscritti a curie, mentre la enorme massa di popolo ne rimane esclusa, non ha altra funzione che quella di approvare o respingere la proposta del senato (*rogatio*), che a sua volta conserva il diritto anche di negare esecuzione alla proposta così votata. Sicchè la legge era due volte discussa dal senato: una prima, per confinare in certi cancelli il voto della assemblea, ed una seconda, per impedire l' esecuzione di qualche proposta votata rivoluzionariamente dal popolo *.

RIFORMA SERVIANA

13. Con la riforma di Servio Tullio, quasi coeva alla riforma di Solone fondata sui medesimi principii, fu mutato il carattere dell' assemblea, sostituendosi al principio della nascita il principio del censo, e facendosi corrispondere il diritto di voto al dovere del servizio militare prestato alla patria. In siffatta maniera l' assemblea accolse non solo un numero maggiore di cittadini, ma permise a coloro che nelle guerre o nel lavoro si erano costituita una fortuna di valere quanto il più superbo patrizio, disceso da illustre prosapia †. Pure questa riforma, che

« timates habebantur. Quis est ergo iste optimus quisque? De numero si quaeris, « innumerabiles. Neque enim aliter stare possemus. Sunt principes consilii publici: sunt qui eorum sectam sequuntur. Sunt maximorum ordinum homines, « quibus patet curia: sunt municipales rusticique Romani: sunt negotia gerentes: « sunt etiam libertini optium ».

* Cic. *De Repub.* II, 32 « Ut pauca per populum, pleraque senatus auctoritate geruntur. Populi comitia ne esset rata, nisi ea patrum approbavisset auctoritas ».

† Liv. II, 42.

stampa un'impronta negli ordinamenti elettorali per cinque secoli, non avrebbe avuta molta efficacia senza un'altra non meno rilevante riforma nell'eleggibilità, trasformatasi, attraverso secoli di lotta, da semplice privilegio della classe patrizia in diritto di tutti i cittadini ammessi al voto.

FUNZIONAMENTO DELLA POTESTÀ REGIA:

LE NUOVE MAGISTRATURE: IL TRIBUNATO

14. L'autorità regia aveva ceduto il posto alla potestà consolare, con forma e imperio quasi regali *. Ma dal ceppo stesso della potestà consolare, per l'allargarsi di Roma, pel bisogno di migliorare e disciplinare la funzione dello stato, pel lavoro democratico, che opravasi in seno alle sue istituzioni, erano germogliate le magistrature del pretore, del censore, dell'edile, del questore.

Or questo frazionamento di poteri, se può assicurare contro i pericoli della tirannia personale, non può accontentare la plebe, sempre esclusa dagli ufficii, per quanto smisuratamente cresciuta di forza e di numero. La secessione di Monte Aventino, che minacciò la compagine stessa dello stato, costrinse la rigida ed ostinata aristocrazia a fare un primo passo, non accumulando a sè la plebe nella gestione degli ufficii, ma concedendo ad essa un suo speciale magistrato, che fu il tribunato. Senonchè il frutto della strappata concessione superò ogni previsione. Cresciuta di energia e di audacia nella organizzazione portata tra le sue file dai tribuni, la plebe non si stancò di chiedere e di ottenere, mentre a sua volta il patriziato, tenacemente geloso dei suoi privilegi, resistè con la maggiore e sapiente ostinazione nella via delle concessioni †. Un secolo

* Cic. *De Rep.* II, 323 « Uti consules potestatem haberent tempore dumtaxat annuam, genere ipso ac jure regiam ».

† G. Bossier (*Les elections à Rome vers la fin de la République* in *Revue*

e più durò quest' epica lotta, iniziatasi col tribunato, e finita con la distruzione dei privilegi aristocratici, e con la conquista fatta dalla plebe dell' uguaglianza civile (283 d. R.), dell' eguaglianza politica (384 e 386 d. R.), dell' eguaglianza religiosa (455 d. R.). Le pietre miliari di queste conquiste popolari sono la legislazione decemvirale, la *lex de procreatione*, le leggi Licinio Seste, il plebiscito Oviniano.

UGUAGLIANZA NELL' ELEGIBILITÀ

15. Nel rigoglio maggiore della repubblica troviamo tre assemblee: la curiata, la centuriata, la tributa*. La curiata, che è l' ultima espressione del privilegio patrizio, non ha quasi più funzione, e finisce col perdere ogni ragione di attività con la legge Menia, che le toglie il famoso diritto di sanzione (467 d. R.)**. Rimangono in vita le vere assemblee romane, ricche di attività, di contrasti, di splendore per circa sei secoli di esistenza: l' assemblea centuriata e l' assemblea tributa. Alla centuriata competevano le nomine dei consoli, dei pretori, dei censori (i senatori nei tempi migliori della repubblica venivano scelti dai censori in certe determinate categorie) †. Alla tributa spettavano le nomine dei tribuni, dei questori, degli edili curuli e plebei, dei tribuni delle legioni, dei curatori della flotta,

des deux Mondes, t881, fasc. 7.) dice, pieno di ammirazione, dell' aristocrazia romana « elle combat pied à pied, pendant des siècles, contre un ennemi plus fort qu' elle, ne cedant jamais qu' à la dernière extrémité, et cherchent des le lendemain quelque occasion habile pour reprendre ce qu' elle a perdu la veille ».

* Le tre assemblee sono così definite da Gellio Noc. XV, 27 « Cum ex generibus suffragium feratur, curiata comitia esse: cum ex census et aetate, centuriata: cum ex regionibus et locis, tributa ».

** *Lex Maenia de patrum auctoritate*. V. Lange, *Römische Alterthümer*, vol. I, pag. 308, 309.

† *Lex Ovinia tribunicia ut censores ex omni ordine optimum quemque juncti in senatum legerent* (an. 388).—V. Wilems. *Le sénat* I, pag. 153, 193. — Cic. *pro Cluentio*, 43, § 121. — Lange *Römische ecc.* vol. I, pag. 797, 811, IX.

dei sacerdoti, e di tutte le altre magistrature minori, che soprintendevano ai varii rami della pubblica amministrazione. Aggiungansi a quelle indicate le più alte funzioni d'ordine legislativo, e di quello giudiziario, le frequenti convocazioni per elezioni di magistrature straordinarie, per le decisioni delle guerre e delle paci; e si vedrà facilmente che il cittadino romano dovesse sedere quasi tutto l'anno nelle assemblee, facendone fonte di lucro, di occupazione, di potere, di tirannia. È a questi tempi che Cicerone, perorando pel cavaliere Gneo Plancio, potè dire dell'elettore romano: *est condicio liberorum populorum, praecipueque huius principis populi, posse suffragiis vel dare vel detrahere quod velit cuique. Non enim comitiis iudicat semper populus, sed movetur plerumque gratia: cedit precibus: facit eos, a quibus est maxime ambitus.*

GIUDIZIO DI POLIBIO

16. E certamente a questi tempi si riferisce il giudizio sulla costituzione romana del greco Polibio. L'insigne storico è scosso da profonda ammirazione per il mirabile funzionamento delle istituzioni romane. Le sue lodi bene reggono al paragone di quelle, che Erodoto mette in forza a Pericle per la costituzione Ateniese.

« Nella repubblica romana si trovano i tre principali ordini
 « del governo. Essi sono per modo costituiti, e tutto vi è am-
 « ministrato da questi ordini con tanta giustizia ed egualità,
 « che non è possibile nemmeno ad un cittadino romano dire
 « positivamente se il governo è piuttosto aristocratico che de-
 « mocratico o monarchico. Se noi portiamo i nostri sguardi sul
 « potere dei consoli, il governo parrebbe totalmente monar-
 « chico o regio, se sul senato tutto aristocratico, e tutto de-
 « mocratico se si considera il potere del popolo.

« Allorchè i consoli sono in Roma, ossia allorchè gli affari

« della repubblica non li chiamano alla testa della armata, essi
« hanno l'amministrazione di tutti gli affari pubblici. Tutti gli
« altri magistrati loro obbediscono, eccetto i tribuni del popolo;
« essi introducono gli ambasciatori nel senato, essi propongono
« al senato gli argomenti di discussione che richiedono una
« pronta decisione, e sono soli incaricati della esecuzione dei
« decreti. I consoli prendono in considerazione tutti gli affari
« pubblici, di cui appartiene al popolo la conoscenza; essi hanno
« il diritto di convocarlo in ogni occasione, di esporgli i de-
« creti del senato e di agire conformemente alle risoluzioni della
« maggioranza. Essi hanno un potere pressochè assoluto in tutto
« ciò che ha relazione ai preparativi ed alla condotta della guerra;
« essi possono dare agli alleati della repubblica quegli ordini
« che loro piacesse, nominare tribuni, levar truppe ed ar-
« ruolare quelle che essi credessero opportune al servizio; al-
« lorchè sono in campagna essi hanno il potere di punire quelli
« che servono sotto il loro comando, di spendere tanto denaro
« del tesoro pubblico quanto essi credono conveniente, essendo
« sempre accompagnati a questo effetto da un questore, il cui
« dovere è di adempiere alle loro domande senza opposizione.
« Così chiunque girerà gli occhi sopra questo ramo potrà af-
« fermare con qualche ragione che il governo è puramente mo-
« narchico e regio.

« Il senato ha il governo del tesoro pubblico, essendo in-
« caricato esso solo di ricevere tutte le entrate e di fare tutte
« spese. I questori non possono fare uscire alcuna somma dal
« tesoro senza decreto del senato, ad eccezione di quelle che
« essi pagano per ordine del console. Il Senato ha la direzione
« di tutte le spese fatte ogni 5 anni dai censori per costruire
« o riparare gli edifici pubblici. Prende cognizione di tutti i
« delitti commessi in Italia, come tradimenti, cospirazioni, av-
« velenamenti, assassinii: invia ambasciatori a conciliare diffe-
« renze, significare ordini, formare alleanze e dichiarare la

« guerra; decide, allorchè vengono ambasciatori a Roma, in
« qual modo essi debbono esser trattati e qual risposta debba
« loro farsi. Se egli accade infine che uno straniero venisse a
« Roma nell'assenza dei consoli, il governo gli parrebbe pura-
« mente aristocratico.

« Il popolo ha una parte più estesa ancora nel governo :
« esso solo ha il potere di decretare gli onori e le pene, po-
« tere al quale le monarchie e le repubbliche, in una parola
« tutte le umane istituzioni debbono la loro stabilità; nulla in-
« vero può essere bene amministrato, se questa differenza tra
« la ricompensa e la pena è malintesa o mala applicata, poi-
« chè le genti dabbene e i malvagi vi saranno egualmente ono-
« rati. Il popolo prende spesso conoscenza delle cause in cui
« si tratta dei grandi interessi pecuniarii, e allorchè i colpevoli
« hanno esercitato impieghi importanti. Negli affari capitali esso
« solo ha la giurisdizione, e il diritto di commutare in un bando
« volontario la pena di morte.

« Il popolo conferisce i posti di magistratura a chi esso crede
« più degno; ha il potere di confermare o di rigettare le leggi,
« quello di decidere se si farà la pace o la guerra, di rego-
« lare le alleanze, i trattati, le capitolazioni : di maniera che
« si può dire ancora che il popolo ha la più gran parte del
« governo, e che la repubblica è una democrazia.

« Questi diversi ordini di cui essa è formata si urtano vicen-
« devolmente, si secondano e si bilanciano secondo l'occasione.
« Quantunque un console alla testa della sua armata paia es-
« sere un monarca assoluto, non dimeno egli ha bisogno del
« popolo e del senato, e senza il loro soccorso egli non po-
« trebbe nulla eseguire : i grani, gli abiti, le paghe non pos-
« sono essere forniti ai soldati senza consentimento del senato,
« che ha il diritto d'invviare un altro generale a sostituire un
« console, subito che l'anno è spirato, ovvero di continuargli
« il comando. È ancora il senato che dà splendore alle vitto-

« rie dei generali, e le onora o le attenua, perciocchè i trionfi
« non possono essere celebrati senza il consentimento del se-
« nato, che solo ha il diritto di ordinare le spese necessarie.

« Come il popolo ha il diritto di metter fine alla guerra, di
« ratificare o di annullare ogni specie di accomodamento e di
« convenzione, è al popolo che essi debbono render conto della
« condotta, spirato il tempo del loro comando, e sarebbe quindi
« pericoloso per essi di sdegnare il favore del senato o quello
« del popolo. Il Senato dal suo lato non può dispensarsi dal
« mostrare dei riguardi pei voti del popolo e di ottenere il suo
« suffragio, non avendo il potere di punire di morte i delitti
« capitali, se il popolo non conferma il suo decreto. Se si pro-
« pone una legge che tolga al Senato una parte del suo pote-
« re, abolisca le sue dignità, e diminuisca la fortuna di quelli
« che lo compongono, dipende dal popolo di ammettere o ri-
« gettare questa legge. Se uno dei tribuni si opponesse all'e-
« secuzione di un Decreto, il Senato è obbligato a cedere; ben
« dippiù egli non potrebbe consultare nè riunirsi prima che
« questo decreto non fosse revocato. Tutte queste ragioni fanno
« una legge al Senato di rispettare il popolo.

« Intanto il popolo è alla sua volta soggetto al potere del
« Senato, e costretto a coltivare la benevolenza di tutti i sena-
« tori, che hanno tanti mezzi di essere utili o di nuocere agl' in-
« dividui. I giudici che debbono pronunciare nella più parte
« delle cause relative ai contratti, sia pubblici, sia particolari,
« sono presi nel Senato. Un gran numero di porti, di riviere,
« di miniere e di terre, del pari che diversi lavori per la ripa-
« razione degli edifici pubblici, sono affittati annualmente dal
« Senato sotto la sua ispezione. Il popolo solo fa questa spe-
« cie d'intraprese per le quali vi ha compratori interessati,
« cauzioni. Tutti questi oggetti fanno parte dell'amministrazione
« del Senato, che ha il potere di accordare del tempo, miti-
« gare i contratti ed anche, secondo le occorrenze, annullarli.

« Dipendendo così dai senatori, e nel timore di avere un giorno
« o l'altro bisogno del loro favore, il popolo osa difficilmente
« opporsi alla loro volontà. Del pari ancora il popolo non re-
« siste che raramente al potere dei consoli, all'autorità dei
« quali tutti i plebei sono in generale soggetti individualmente
« quando l'armata è in campagna.

« Il potere di ogni ordine essendo così disposto, che essi si
« urtano e si secondano vicendevolmente, la loro unione si
« adatta meravigliosamente a tutte le circostanze, ed è *impos-*
« *sibile d'inventare un sistema più perfetto.* Quando il timore
« comune di un nemico straniero li obbliga ad agire di con-
« certo, tale è la forza del governo, che nulla di ciò che è
« necessario può essere omissso o ritardato. Tutti hanno allora
« in vista lo stesso oggetto, tutti i loro pensieri si dirigono
« verso il bene pubblico, e le loro forze così combinate diven-
« tano irresistibili. Allorchè in seguito ad una vittoria essi vi-
« vono nell'abbondanza, godendo dei loro successi, sbarazzati
« da ogni nemico esterno, allora l'agiatezza e la inazione li
« rendono insolenti ed orgogliosi. È allora soprattutto che si
« vede tutta la bontà della loro costituzione. Se uno dei rami
« diviene ambizioso, ciò che non manca di accadere, e cerca
« di usurpare sui due altri, agendo in senso contrario, arrestano
« i suoi sforzi, e tutti e tre restano nei limiti che sono loro
« tracciati dalla costituzione ».

Ma siffatta mirabile costituzione, per essere duratura, aveva bisogno della virtù e del sacrificio. Cresciuta invece, col crescere delle ricchezze e degli agi, la scostumatezza pubblica e privata, il popolo desiderò facilmente il governo di un solo, che portò la morte delle libere istituzioni.

Ai primi tempi dell'impero quasi tutte le attribuzioni delle assemblee popolari sono passate al Senato: con le riforme di Diocleziano e Costantino il grande anche la parte dei poteri del Senato finisce con essere accentrata nelle mani dell'imperato-

re. Una larva di libertà sembra essersi rifugiata nell'assemblea provinciale, ma, come si vedrà a suo tempo, è libertà semplicemente amministrativa, non politica.

CAP. III.

§ 2.

CARATTERE, RITO E FUNZIONI DELLE ASSEMBLEE ELETTORALI

17. Funzione dell'assemblea curiata. — 18. Ritualità. — 19. Voto segreto e voto palese: forma del voto scritto. — 20. Interruzione dei comizi. — 21. Carattere dell'assemblea centuriata. — 22. Il censo nella riforma Serviana. — 23. Funzione dell'assemblea centuriata. — 24. Assemblea tributa. — 25. Convocazione, presidenza e votazione nell'assemblea tributa. — 26. Assemblea provinciale. — 27. Carattere dell'assemblea provinciale. — 28. Condizioni di eleggibilità. — 29. Obbligatorietà dell'ufficio. — 30. Competenza e funzione dell'assemblea provinciale.

FUNZIONE DELL'ASSEMBLEA CURIATA

17. Nell'antico stato romano i tre popoli (*Titientes, Luceres e Ramnenses*), dalla cui fusione si vuole nata Roma, componevano tre tribù. Ogni tribù dividevasi in dieci curie: e ciascuna curia comprendeva le sue *gentes*, cioè gruppi di famiglia portante il medesimo cognome gentilizio. A capo della curia era il *curio*, e a capo delle trenta curie il *curio maximus*.

La riunione di tutte le curie in assemblea costituiva i *comitia curiata*, presieduti dal re *. Speciale funzione di questi comizii era, come si è detto, la elezione *pro forma* del nuovo re in esecuzione della *lex curiata de imperio*: in tal caso la con-

* Liv, I, 59.

vocazione era fatta dagl' interrè, nominati dal Senato, e a cui competeva di proporre il nome del nuovo sovrano*.

La riunione aveva luogo ordinariamente al *comitium* nel Foro, mercè chiamata a mezzo di banditori**. Dopo la cerimonia religiosa il presidente poneva la quistione (*rogatio*). Nessuna discussione era lecita. Si votava per curia (*curiatim*), e in ciascuna, per persona (*per capita*)***. Tutte le curie votavano simultaneamente, il voto era proclamato nell'ordine determinato dalla sorte, dicendosi *curia principium* quella, il cui voto proclamavasi per il primo †.

Naturalmente a formare la maggioranza occorreva il voto favorevole di sedici curie. Questo sistema di votazione, applicato anche all'assemblea centuriata e tributa, costituisce il lato caratteristico dell'ordinamento elettorale romano, ed insieme il suo difetto fondamentale. Era possibile che il più delle volte l'eletto rappresentasse i voti della minoranza, non della maggioranza, dal momento che bastava al successo aver acquistato la semplice maggioranza in sedici curie, nulla importando che l'unanimità delle altre quattordici avesse votato in altro senso. L'individuo in tal modo era assorbito dalla corporazione, ed il voto era espressione della collettività raccolta nella curia. Questo sistema di votazione, nonchè il confinare in determinate tribù certe categorie di elettori, e dividere poi le centurie tra vecchi e giovani, come si vedrà meglio in appresso, eran tutti mezzi sapientemente escogitati dal patriziato per conservare le redini del potere di fronte alla crescente potenza della plebe ††.

* Cic. *De rep.* II, 17, Liv. I, 17 « Tum interrex, concione advocata, quod « bonum faustum felixque sit, inquit: Quirites, regem create, ita patribus visum « est: patres deinde, si dignum qui secundus ab Romulo numeretur crearetis, « auctores fient ».

** Essendo i patrizii i soli elettori l'invito al comizio era definitivo, fatto a domicilio da un *lictor curiatus* o *praeco*.

*** Liv. I, 43.

† Liv. IX, 38.

†† Ig. Gentile, *Le elezioni ed il broglio nella Repubblica romana*, Milano

RITUALITÀ

18. Ma vi erano certe ritualità imprescindibili, comuni a questa come alle altre assemblee, e che giova additare a questo punto con la maggiore concisione e chiarezza possibili, non senza avvertire che tra le funzioni dell'assemblea quella sola da noi tenuta in considerazione è la funzione elettorale, delle funzioni giudiziarie e legislative non essendo il caso di occuparsi.

a) La riunione doveva essere preceduta da un editto di convocazione del magistrato presidente, emanato almeno diciassette giorni prima (*trinundinum*) e dalla pubblicazione, durante questo termine, della proposta che sarebbe stata messa in votazione (*promulgatio rogationis*). Era una specie d'ordine del giorno o di manifesto di convocazione dei nostri comizii. Anche durante quest'intervallo il magistrato presidente, e altri magistrati, potevano radunare il popolo (questa specie di convocazione preliminare e senza forma dicevasi *contio*) per chiarire, spiegare, discutere la *rogatio*.

b) La riunione doveva seguire in certi dati giorni, permessi ai comizii (*dies comitalis*).

c) Doveva precedere a ogni altra funzione la inspezione degli auspicii fatta dal presidente, per sapere se fosse lecito o no tenere assemblea.

d) La seduta doveva cominciare col sorgere del sole, non prolungarsi oltre il tramonto.

e) Fatta la inspezione degli auspicii, aspersa d'acqua lustrale l'adunanza, e detta la consueta preghiera, il presidente

1879, 44, 74. Secondo Cicerone (*De rep.* II, 22) il concetto della riforma Serviana fu eminentemente politico: « Curavit, egli dice, (quod semper in republica tenendum est) ne plurimum valeant plurimi. Ita nec prohibebatur quisquam jure suffragii et is valebat in suffragio plurimum, cuius plurimum intererat esse in optimo statu civitatem ».

leggeva la formula della *rogatio*: *quod bonum, faustum, felix, fortunatumque sit populo romano, velitis, iubeatis, quirites, quod etc. etc.* Poscia votavasi *.

VOTO SEGRETO E VOTO PALESE: FORMA DEL VOTO SCRITTO

19. Ma qual'era la forma di voto? Per molto tempo il voto fu pubblico: davasi ad alta voce: i *rogatores* lo registravano su apposite tavolette a mezzo di spilli (*puncta*). Ma negli ultimi due secoli della repubblica le *leges tabellariae* introdussero lo scrutinio segreto: la lex Gabiria per la *creatio magistratum*, la lex Cassia per i *iudicia* ad eccezione del *judicium perduellionis*, la lex Papiria per le *rogationes* legislative, e infine la lex Coelia anche per il giudizio *perduellionis*. A seguito di queste riforme ogni votante riceveva una tabelletta, dove scriveva il nome del candidato. Ma è sicuro che dovesse scriversi sulla tabella il nome intero del candidato, che, in caratteri romani, non poteva occupare piccolo spazio, e doveva riuscire d'impaccio a moltissimi?

Che scrittura ci fosse è fuori dubbio, anche per le notizie che abbiamo di lotte cruente avvenute nei comizii con gli stili portati per scrivere **, e di annullamenti procurati da Catone per essersi rinvenuti i voti di parecchie tribù scritti dalla stessa mano †. Ma è probabile che, essendo i nomi dei candidati già proclamati dal presidente giusta una specie di lista che forma-

* Liv. V. 52, 15: « Comitia curiata centuriata, ubi auspicata, nisi ubi adso-
« lent, fieri possunt ». L'efficacia dei segni infausti osservati dal sacerdote con-
« tinuava anche dopo la elezione: la quale poteva essere annullata per sopravve-
« nuta dichiarazione del sacerdote. V. in Livio parecchi casi di annullate ele-
« zioni per questo motivo: VIII, 15, 17, 23, IX, 7; XX, 63; XXII, 9, 33; XXIII, 3;
« XXVII, 22. C i c. *de leg.* 2, 8, 21 formula così il suo giudizio: « quaeque augura
« sinistra, nefasta, vitiosa, diva defixerit irrita infectaque sunt: quique non parue-
« rit, capital esto ».

** Plut. *C. Gracco*, 13.

† Plut. *Cat. min.*, 46.

vasi prima, bastasse scrivere le iniziali del candidato. Ciò forse in analogia a quanto sicuramente avveniva nei comizii legislativi, dove davasi a ciascun elettore due sole tavolette, l'una per approvare la *rogatio* con lettera V.R. (*uti rogas*), l'altra per respingerla con la lettera A (*antiquo*), e come era in uso nei comizii giudiziarii, dove delle due tavolette una portava la lettera C (*condemno*), l'altra la lettera A (*absolvo*) *.

Il voto era deposto nelle urne (*cistae*) guardate dai *rogatores* e dai numerosi partigiani dei candidati. Procedevasi poi allo spoglio dai *diribitores*, sempre assistiti dall'occhio vigile di folla interessata, e il presidente, annunziato l'esito, scioglieva il comizio.

INTERRUZIONE DEI COMIZII

20. Talvolta però le operazioni elettorali erano bruscamente interrotte, e il comizio rinviato. Ciò poteva avvenire in uno dei seguenti casi :

a) *auspicia e divis*, cioè segni manifesti delle divinità inferiori ;

b) *auspicia e coelo*, cioè segni manifesti del cielo, come lampeggiamenti, tuoni, folgore, uragano ;

c) decisione di un augure, che, dopo aver osservato gli auspicii, si presentasse all'assemblea con la formula sacramentale: *alio die* ;

d) intervento d'un magistrato uguale o superiore in grado al presidente del comizio, che ordinasse lo scioglimento della seduta ;

e) intervento e ordine d'un tribuno della plebe ;

f) disposizione d'un magistrato, che si fosse riservato il diritto, *se servasse* o *servaturum de coelo*. Potevasi impedire

* Cic. *ad Att.* I, 14, § 5; de leg. II, 10, § 24, III, 17, § 88.

questo abuso di magistrati poco corretti: donde la formula in molti editti di convocazione « *ne quis magistratus minor de coelo servasse velit* ».

Ma con tuttociò non infrequenti erano i casi di comizii violentemente interrotti e rinviati, per ragioni di opportunismo elettorale, complice la divinità compiacente. Sapevasi talvolta in precedenza che, per impedire l'elezione di quel console o di quel tribuno, al momento opportuno sarebbe intervenuto uno sconcertante segno degli auspicii o un procurato attacco di epilessia. Nel gennaio del 710 Marco Antonio andava cianciando che avrebbe impedito con gli auspicii l'elezione a console di Dolabella, da seguire nel marzo prossimo; e così avvenne *. Nel 699 Catone era vicino a riuscire pretore, avendo già guadagnato i voti delle prime centurie; ma Gneo Pompeo, che presiedeva i comizii, dichiarò bugiardamente d'aver sentito tuonare, e rinviò la seduta, ottenendo poi nella novella convocazione, mercè prepotenze e corruzione senza nome, di lasciare in asso Catone. Disse bene Saturnino, quando una volta i patrizii pretendevano lo scioglimento dell'assemblea col solito pretesto di aver udito il tuono: *state quieti, se no viene la grandine*.

CARATTERE DELL' ASSEMBLEA CENTURIATA †

21. L'ordinamento, dato da Servio Tullio allo Stato, ebbe basi, per quanto vigorose, altrettanto semplici.

Tutti i cittadini da diciassette ai sessant'anni, colpiti da im-

* Cic. *Ph.* II, II e 12.

† Per tutte le varie quistioni v. Lange op. cit. e specialmente ai cap. *die servianischen classen* (I. 164) *die servianischen centurien* (I. 473) *die servianischen censussumen* (I. 487).

Però, la divisione dell'assemblea in centurie e il censo relativo sono stati da me indicati secondo le indagini del Williams. *Le droit publique romain*, Paris 1883, essendo ben noto come varie sieno le opinioni sull'argomento.

posta, formavano lo stato; ed erano aggruppati in due grandi categorie, cavalieri e pedoni (*equites et pedites*). La prima categoria comprendeva diciotto centurie, la seconda, suddivisa in cinque classi, comprendeva centosettanta centurie, attribuite nel modo seguente: ottanta alla prima classe, venti alla seconda, venti alla terza, venti alla quarta, trenta alla quinta. Vi erano inoltre una centuria comprendente tutti gli altri cittadini, non colpiti da imposta, detta *centuria capite censorum*, due centurie *fabrum* (*tignarii et ærarii*) e due centurie di *comices et tubicines* *. In tutto si notavano tre grandi categorie (cavalieri, pedoni e proletarii), cinque classi e centonovantatré centurie.

L'esercito, che difendeva il paese col sangue, aveva il diritto di muoverne i destini, e però l'esercito con la medesima organizzazione costituiva l'assemblea elettorale per eccellenza. Perciò Varrone disse i comizii centuriati essere l'*exercitus urbanus*.

IL CENSO NELLA RIFORMA SERVIANA

22. Il censo, messo a base di questa novella organizzazione, variava secondo le classi †. Per i cavalieri e i pedoni della prima classe doveva essere di centomila assi di fortuna, per la seconda classe di settantacinquemila, per la terza di cinquantamila, per la quarta di venticinquemila, per la quinta di dodicimilacinquecento. Ma qual'era il valore dell'asse? Ecco una ricerca un pò difficile, perchè l'asse, grave, o librario, era dapprima di una libbra di dodici once, poi si ridusse progressivamente a quattr'once (487 di R.) a due once (515 di R.) a

* Secondo un brano di Tito Livio (l. 43) vi sarebbe un'altra centuria di *accensi*: ma gli scrittori sono concordi a riconoscere un'alterazione nel testo Cfr. Lange l. 485).

† Ogni cinque anni (*lustrum*) si facevano le variazioni del censo dei cittadini.

un'oncia (539 di R.) e fino a mezz'oncia (654 di R.). Nondimeno tra le discordi opinioni degli storici prevalente è quella, che, tenuto conto del tempo in cui sorse la riforma, attribuisce all'asse, messo a base della riforma, il valore di dodici once: sicchè, comparata la moneta antica all'odierna, si avrebbe la seguente tabella dimostrativa del censo delle varie classi:

prima classe (e categoria degli equites)	franchi	56000
seconda classe	pedites	id. 42000
terza classe	id.	id. 28000
quarta classe	id.	id. 14000
quinta classe	id.	id. 7000

FUNZIONE DELL' ASSEMBLEA CENTURIATA

23. L'assemblea centuriata conservava il carattere soldatesco in tutta la sua funzione.

Anzitutto non potevasi raccogliere entro le mura di Roma, ma fuori, in Campo Marzio, perchè *intra poemerium fieri nefas est, quia exercitum extra urbem imperari oporteat, intra urbem imperari jus non sit* *. La convocazione e la presidenza appartenevasi ai magistrati investiti dell'*imperium militare*.

Dopo l'ispezione degli auspicii, il presidente si rivolge al suo *accensus*: *Calpurni, voca inlicium, omnes quirites huc ad me* **. E l'*accensus*: *omnes quirites, visite huc ad iudices*. La tromba squilla *in arce circumque muros*, chiamando i quiriti alla riunione. *Buccina cogeat priscos ad verba quirites*, come canta Proporzio †.

Al momento indicato, il Presidente, volto all'*accensus*, riprende:

* Gell. XV, 27.

** Tutte queste formule sono riportate da Varrone *de lingua latina* VI, 9.

† Prop. V, 1, 13.

Calpurni, voca ad conventionem omnes quirites huc ad me. E l'accensus: omnes quirites, ite ad conventionem huc ad iudices.

Assistito dai pontefici, auguri e sacrificatori, il presidente compie il sacrificio, e prega. Poscia, indirizzandosi al popolo, spiega il motivo della convocazione: *dein consul loquitur ad exercitum impero quo convenit ad comitia centuriata*. A tal comunicazione la folla si divide in classi e centurie, e così si dà luogo alla lettura della *rogatio*, e del voto con le altre formalità già indicate.

Una bandiera rossa sventola frattanto in Campidoglio: ritirata la quale, non è più lecito prolungare la seduta.

Per ottenere il voto simultaneo di tutte le centurie, vi erano in Campo Marzio locali, separati prima da corde, poi da steccati in legno, e in fine da divisioni in pietra. Si votava all'ingresso, salendo sopra un ponticello, per deporre la tabella nelle *cistae*. A queste ceste Augusto pose per custodia novecento cavalieri *, Caio Mario con una *lex Maria* (644) rese più stretti gl'ingressi alle ceste, per garentire meglio la libertà del voto. Tito Livio spiega chiaramente il modo con cui si votava. *Equites vocabantur prima: octoginta inde prima classis centuriae peditum vocabatur: ibi si variaret, quod rare incidebat, ut secundae classis vocaretur, nec fere unquam infra ita descenderent, ut ad infimos pervenirent* †. Sicchè gradatamente dalle classi maggiori si passava a far votare le classi minori, e, quando già là maggioranza fosse conseguita, si rendeva ultroneo, e non aveva luogo, il voto delle altre centurie. Ma, come avverte lo storico, *raro incidebat* che i cavalieri e la prima classe non fossero di accordo, e siccome in complesso contenevano

* Augusto fu anche autore del voto scritto e spedito in piego chiuso. Svet. Aug. 46. Per la custodia delle ceste il provvedimento è attestato da Plinio il giovane XXXIII, 7.

† Liv. I, 43. Cfr. X, 9, 13.

novantotto centurie, che erano la maggioranza dell'assemblea, finivano per votare quasi sempre essi soli.

Con una riforma, che si attribuisce ai censori Aurelio Cotta e Fabio Buteo (514 di R.) il carattere dell'assemblea centuriata fu reso anche più democratico, sebbene il censo fosse stato aumentato in relazione al crescere della pubblica ricchezza. Secondo i calcoli del Wilems l'aumento del censo, in moneta corrente, sarebbe avvenuto nelle proporzioni della seguente tabella:

	censo antico	censo nuovo
Prima classe e ordine equestre	56.000	98.000
Seconda classe	42.000	73.500
Terza classe	28.000	49.000
Quarta classe	14.000	24.500
Quinta classe	7.500	12.500

Ma di fronte al maggior censo s'introdussero altre due radicali modifiche.

A ciascuna classe venne attribuito ugual numero di centurie, dopo aver diviso tutta la classe in due grandi categorie di *seniores* e *iuniores*. E siccome tutti i cittadini erano aggruppati in trentacinque tribù, ne veniva per conseguenza che in ogni classe si trovassero settanta centurie, trentacinque di *seniores* e trentacinque di *iuniores*. In tal modo fu fatta in *genere* una maggiore uguaglianza, e in *specie*, seguendo l'accorta politica degli ottimati, fu data una più efficace preponderanza al voto degli anziani, che prima era annullato da quello dei giovani, di tanto più numerosi. Col nuovo ordinamento, infatti, gli uomini dai diciassette ai quarantacinque anni formavano trentacinque centurie, e quelli dai quarantacinque ai sessant'anni altrettante centurie. Oltre le trecentocinquanta centurie, così costituite, continuavano ad aver vita le diciotto centurie di cavalieri, la centuria dei

capitecensi, e quattro centurie *fabbrorum et tubicinorum*, in tutto altre ventitre centurie. Sicchè il voto di maggioranza, su tutte le trecentosettantatre centurie, era di centottantasette voti. In tal modo bastava scrutinare tre classi per aversi quasi certamente una maggioranza.

La seconda riforma consistette nell'abolire il privilegio della classe equestre di votare per la prima. Invece scrutinavasi nella prima classe una centuria, che doveva prima votare: sicchè il privilegio passava dalla nascita al censo. Gaio Gracco con una proposta di legge (631 di R.) tentò di fare un passo più innanzi, col commettere alla sorte di designare la centuria *principium*, in qualunque siasi classe. Ma la storia non dice che il democratico tentativo sortisse effetto.

ASSEMBLEA TRIBUTA

24. La tribù, nello ordinamento romano, fu coeva all'origine della città, perchè, come già si disse, il piccolo stato dapp principio si divise in tre tribù secondo la origine dei popoli, dalla cui fusione era stato formato. Ciascun cittadino doveva essere iscritto alla tribù, secondo il domicilio o la proprietà, nè cambiava in seguito la tribù originaria malgrado il mutamento di sede, tranne in tre casi:

1. per *assegnatio viritana*;
2. per partecipazione alla fondazione di una nuova colonia;
3. per nuovo censimento e decisione dei censori.

Il carattere della tribù, principalmente, era amministrativo: poichè per tribù si faceva il censimento, il reclutamento, la riscossione dei tributi. Ma in appresso fu anche politico, quando le riunioni delle tribù ebbero sviluppo, e crebbero siffattamente d'importanza, da trasformarsi in *comitia tributa*. Così ne aumentò anche il numero: da tre divennero quattro, poscia ventuno, in ultimo trentacinque, di cui quattro urbane e trentuno rustiche.

Il momento decisivo nella vita delle tribù fu l'istituzione dei tribuni. Le primitive riunioni (*concilia plebis*) erano semplicemente occasionali, fatte nei giorni di mercato, quando molti cittadini convenivano dalle campagne. Dopo la *secessio* sul monte sacro i *concilia plebis* divennero più frequenti, meglio organizzati, più importanti, perchè convocati e presieduti dal nuovo magistrato della plebe, che fu il tribuno. *Le rogationes* del tribuno Publio Varone (282 di R.) ne accrebbero l'influenza, essendosi con una *rogatio* stabilito l'esclusivo diritto di questa assemblea di nominare a perpetuità i tribuni *, ed essendosi con un'altra riconosciuti in essa il diritto di essere convocata dai tribuni per discutere oggetti di comune interesse, e di prendervi deliberazioni (*plebiscita*) su iniziativa dei tribuni **. Entrata in tal modo nella vita ufficiale dello stato, l'assemblea tributa andò sempre crescendo d'influenza in quei cinque secoli di lotta, tra patriziato e plebe, i quali caratterizzano la storia di Roma repubblicana.

Una specialità di quest'assemblea era in principio la mancanza degli auspicii: e la ragione si comprende agevolmente. Il *jus auspiciorum* era un diritto di magistrati patrizii, e quindi sfuggiva ai magistrati plebei, che presiedevano le riunioni della plebe †. Ma in prosieguo anche questo privilegio sparve, segnando con la sua scomparsa l'uguaglianza di tutti avanti la religione. Non solo il *jus auspiciorum* passò anche ai plebei, ma perfino il diritto di nomina dei collegi sacerdotali fu deferito ai comizii tributi.

* Liv. II, 36, 58.

** Liv. *Epitome* 89. Cic. *Verr.* I, 15. Plut. *Gneo Pompeo* 23, 28.

† Liv. XII, 30. Gell. XIII, 15.

CONVOCAZIONE, PRESIDENZA E VOTAZIONE
NELL' ASSEMBLEA TRIBUTA

25. Giova ora dire brevemente del modo di convocazione, della presidenza e della votazione.

Ciascun tribuno poteva convocare l'assemblea. Ordinariamente alle tribù si dava l'avviso oralmente, in una *contio plebis*; alle tribù di campagna si spediva un messaggero.

Per lo più la convocazione era fatta pel terzo mercato successivo (*trinundinum*), cioè diciassette giorni prima. Luogo di riunione poteva essere il Foro, il Campidoglio, o Campo Marzio, o il Circo Flaminio, purchè non si uscisse dall'ambito di mille passi del territorio della repubblica.

La presidenza apparteneva al Tribuno che aveva promosso la riunione: e se più tribuni avevano preso l'iniziativa, apparteneva a quegli che era designato dalla maggioranza *. Sol tanto, dovendosi eleggere i tribuni e gli edili della plebe, si estraeva a sorte il tribuno che dovesse presiedere **. In appresso altre magistrature, consoli, pretori, dittatori, furono abilitate a presiedere per determinati oggetti l'assemblea. Potevasi impedire, sciogliere o prorogare la tornata per ordine di un tribuno.

Tutte le tribù votavano contemporaneamente, la maggioranza essendo formata dal voto favorevole di diciotto di esse. Però l'annunzio del voto era fatto secondo l'ordine determinato dalla sorte. Ponevasi in un'urna tante tabelle, recanti i nomi delle tribù: poscia, riempito d'acqua il vaso, vedevasi quale tribù era venuta fuori per la prima. E così facevasi per le altre, sino al loro esaurimento †.

* Liv. II, 56 X 4 II, 19 X 4 III, 16. Cic. *de lege agr.* II, 9, 22.

** Liv. III, 4.

† Cic. *de lege agr.* VI, 17, 22.

Il voto era scritto e segreto, come nei comizii centuriati. Dopo lo scrutinio le tabelle si conservavano in sacchi chiusi, per essere tornate a controllare in caso di processo *de ambitu* *.

Non raggiungendosi la maggioranza necessaria, *la lex Trebonia* ordinava la ripetizione della votazione nello stesso giorno o nel successivo, od in altri sino al conseguimento del numero legale **. Nel caso di parità di voti è ignoto quale fosse la decisione: si sa soltanto che per gli edili (plebei si capisce) decideva la sorte ***.

ASSEMBLEA PROVINCIALE †

26. Col tramonto della libertà, e col trionfo del Governo personale, era vano sperare che sussistessero le prerogative delle assemblee elettorali. Ai tempi di Augusto vissero le assemblee di una vita fittizia, anzi Augusto, che aveva introdotto il voto per scheda mandata dalle provincie, fingeva di rispettarne lo splendore, raccomandando agli elettori i suoi candidati, e recandosi a deporre personalmente la sua tabella nelle *citastae* ††. Ma Tiberio tolse quest'ipocrisia di libertà, demandando quasi tutte le funzioni delle assemblee al Senato †††. *Tunc pri-*

* Cic. *de or.* II, 164.

** Liv. III, 65, V. 10.

*** Cic. *Pro Pl.* 22, 53. *Le leges municipales*, (Vilems. *Le droit public*, vol. II, pag. 535) risolvevano con grande sottigliezza il caso della parità « Qua in curia totidem suffragia duo pluresve habuerint, maritum quisque maritorum numero erit celibi liberos non habenti, qui maritorum numero non erit, habentem liberos, non habenti, plures liberos habentem pauciores habenti praeferto. « Si duo pluresve totidem suffragia habuerint et eiusdem condicionis erunt, nomina eorum in sortem coincito, et utriusque nomen sorti ductum erit ita eum priorem aliis renuntiat ».

† V. *Les assemblees provinciales dans l'empire romain* par Paul Guirand. Paris. Imprimerie nationale, 1887.

†† Svet. *Aug.* 56.

††† Svet. *Vita di Calig.* 46.

mum e campo comitia ad patres translata sunt, osserva melanconicamente Tacito *.

Durante l'impero non vive di una vita attiva che *l'assemblea provinciale*, dove sembra essersi confinata una larva di libertà.

Degna di nota è l'Assemblea provinciale principalmente per il suo carattere rappresentativo. All'antichità non era ignoto il voto indiretto, a mezzo di delegati. L'assemblea anfizionica, stabilita a Delfo dai rappresentanti delle maggiori città greche, può dirsi un piccolo parlamento antico, perchè, come riferiscono gli storici, quell'assemblea, oltre che degli interessi religiosi, si occupava degli interessi politici, militari e finanziari dei popoli collegati e rappresentati. Strabone poi afferma che in Licia ventitre città fossero collegate, e avessero stabilito una specie di parlamento, al quale ciascuna di esse mandava tre, due o un rappresentante, secondo il numero rispettivo degli abitanti. L'assemblea dei delegati si radunava ogni anno in una città anteriormente designata, eleggeva il suo presidente, e quindi discuteva della guerra e della pace. Simili parlamenti si trovano nel medesimo tempo sparsi in altre città della Grecia e dell'Asia Minore: talchè i Romani, nell'epoca della loro conquista, li trovarono già in funzione, e, lungi dal sopprimerli, intesero ad aumentarne l'attività e l'influenza.

Non si può con sicurezza stabilire se i Romani, prendendo esempio dai Greci, trapiantassero altrove l'assemblea dei delegati della regione o provincia, perchè è probabile che anche alcuni popoli dell'Occidente avessero da epoca imprecisabile la loro assemblea, a giudicare da quel che dice Cesare dei parlamenti gallici †. È certo però che fin dai primi secoli dell'impero, secondo le coscienziose e precise indagini del Guiraud,

* Tac. *Ann.* I, 15.

† I *concilia* dei Galli erano generali, e comuni a tutta la Gallia e particolari di ciascun popolo (C a e s *De Bello Gall.* I, 39, II, 4, V, 16, 24, VI, VII, I, 63, 75).



in quasi tutte le province dell'impero romano si trovasse una assemblea provinciale.

CARATTERE DELL' ASSEMBLEA PROVINCIALE

27. Carattere originario dell' assemblea provinciale è quello religioso. Sorge essa *apud templum Caesaris et Romae* *, suo presidente è il gran sacerdote della provincia, detto variamente *clamen*, *sacerdos*, *archireus*, sua funzione è il provvedere al culto del tempio e alle feste religiose. Ma il carattere originario si attenua per via, e senza punto abbandonare le pratiche religiose l' assemblea finisce per occuparsi di tutti i bisogni amministrativi della regione, ed essere il tramite di comunione tra Cesare e i cittadini dell'impero.

L' assemblea era formata dai rappresentanti delle *civitates*. La *civitas* a' tempi dell'impero era un piccolo stato: aveva le sue divinità, il suo culto, le particolari istituzioni, le leggi proprie, i suoi costumi, un patrimonio, insomma aveva una personalità civile: il popolo della *civitas* votava diviso in curie e tribù, a seconda del censo **.

CONDIZIONI DI ELEGGIBILITÀ

28. Condizioni d'eleggibilità a legato presso l'assemblea provinciale era quello di essere decurione †. Ma per essere decurione occorreva aver coperto le maggiori cariche municipali, le quali poi non si davano senza queste speciali condizioni: esser nato libero, avere almeno venticinque anni di età, possedere un censo di centomila sesterzii, avere domicilio da cin-

* Tac. *Am.* I, 78, XIV, 3.

** V. *Les assemblées provinciales* del Guiraud pag. 117-118 e il titolo del Digesto (III, 49) *quod cuius cuique universitatis nomine agatur*.

† Dig. I, 7, 5.

que anni nella città, possedere beni fondi situati nel territorio municipale. Quindi si può immaginare come fosse difficile, e onorevole a un tempo, l'ufficio di rappresentante della *civitas* presso l'assemblea provinciale.

OBBLIGATORIETÀ DELL'UFFICIO

29. Forse non molti ambivano il carico; di qui la sua obbligatorietà *. L'imperatore Romano, secondo il digesto, avvertiva i suoi governatori di dividere equamente gli uffici tra tutti i cittadini capaci, ma non transigeva verso coloro, che prescelti dal popolo rifiutassero o trascurassero la funzione.

L'obbligatorietà dell'ufficio entra nel numero di quelle funzioni dette *munera personae*, di cui occupasi il Digesto **. In due soli casi si poteva ottenere l'esenzione: provando di avere tre figli viventi, o di avere avuto qualche altra legazione nei due anni precedenti ***. L'eletto poi all'ufficio di presidente, che pur non poteva rifiutare, ad ottenere l'esenzione doveva provare di avere cinque figli viventi †: regolarmente, data l'indole dell'Ufficio, che importava l'allontanamento dalla propria residenza e perdita di affari per gran parte dell'anno, il *flamen* era escluso da tutte le obbligazioni personali d'ordine pubblico ††.

* Dig. IV, 3, 15. « Praeses provinciae provideat numero et honores in civitatibus aequaliter per vices secundum aetates et dignitates, ut gradus numerum « honorumque antiquitus statuti sunt, injungi, ne sine discrimine et frequenter « isdem oppressis simul viris et viribus reipublicae destinantur ».

** Dig. I, IV.

*** *Cod. Inst.* X, 65 « pater trium incolomium liberorum legationibus publicis « liberatur » sebbene contraddetto da un responso di Ulpiano dig. L, V, I, 13 « quamvis aliquis tres liberos incolumes haheat, a muneribus tamen civilibus « propter has causas non liberatur ». È probabile, peraltro, che il precetto di Ulpiano non si riferisca alla funzione di legato.

† Dig. L, V, 8.

†† Dig. L, VII, I « legatus municipalis, si deseruerit legationem, pena afficitur extraordinaria, mutuo ordine, ut plerumque solet ».

La trascuranza ai proprii doveri era punita con la multa di diecimila sesterzii, e in caso di recidiva con la perdita del decurionato *. Non sembri leggera quest'ultima pena, perchè il decurionato costituiva un titolo di nobiltà, ed una ragione di orgoglio in quella civiltà decadente. Al legato, poi, in corrispondenza alla obbligatorietà e delicatezza del mandato, spettava un'indennità che era calcolata secondo la distanza della città al capoluogo e secondo la durata della *legatio*.

COMPETENZA E FUNZIONE DELL'ASSEMBLEA PROVINCIALE

30. Come funzionava l'assemblea, e quali erano le sue speciali attribuzioni?

Incerti sono i ricordi conservati dal Digesto, dalle iscrizioni, dagli storici: pure essi sono più esatti e abbondanti in ciò che concerne le attribuzioni dell'assemblea, che non il suo funzionamento. Vi era un bilancio preparato e discusso dall'assemblea, il quale in via principale rifletteva le spese di culto e le spese per l'esecuzione dei decreti dell'assemblea; in via speciale comprendeva le spese per la manutenzione del tempio, per gli impiegati, per le feste e pratiche religiose, per l'indennità ai legati inviati a Roma, per i processi da farsi ai governatori o per gli omaggi in loro onore. Il diritto di accusa contro i magistrati romani, dilapidatori delle province, era per lo più largamente usato, sapendosi che gl'imperatori ci tenevano a punire gli abusi dei proprii rappresentanti †. Sino a Traiano,

* Dig. L, VII, 2 « si quis in munere legationis antequam ad patriam revertatur, decessit, sumptus qui proficiscenti sunt dati non restituuntur ».

† Anche il diritto di petizione era largamente usato. A Roma affluivano spesso ambascerie per esporre i bisogni delle provincie, dimandare la risoluzione di un conflitto, ottenere l'interpettazione di una legge. L'antichità ci ha lasciato un gustosissimo ricordo di una solenne imbasciata a Cesare dei poveri ebrei di Alessandria, nel libro di Filone: *Legatio ad Caium*.

Circa il principio di responsabilità dell'ufficio pubblico, che ha così poco va-

quasi in un secolo, si ricordano diciannove processi, promossi da assemblee provinciali contro proconsoli, governatori, procuratori, finiti in gran parte con condanne da parte dell' imperatore e del senato.

Circa le funzioni dell'assemblea il Guiraud determina questi punti essenziali, in cui le tradizioni storiche concordano :

1.^o — Il diritto d' iniziativa competeva a tutti, presidenti e membri dell'assemblea.

2.^o — Il voto era pubblico. Eccezionalmente poteva o doveva essere segreto.

3.^o — È probabile che il mandato fosse *imperativo*, cioè circoscritto entro determinati confini dal voto del corpo elettorale.

4.^o — La decisione si chiamava *decretum*, *dogma* o *psitisma*, e componevasi di quattro parti (intesto, nome dell'autore della proposta, considerandi, decisione).

5.^o — È probabile che talune decisioni avessero immediata esecuzione, senza autorizzazione del governatore o del governo centrale, come per abbattere un edificio, fare una spesa urgente, iniziare una festività. Ma senza dubbio i governatori avevano un largo diritto di veto ; perchè non bisogna dimenticare che anche l'assemblea provinciale non esisteva per diritto, ma per tolleranza di Cesare. Perciò il compiacente giureconsulto sentenziava: *collegia si quae fuerint illecita, mandatis et constitutionibus et senatus consultis dissolvantur. In summa, nisi ex senatus consulti auctoritate vel Caesaris collegium vel quodcumque tale corpus coierit, contra senatus consulta et constitutiones collegium coelebrat* *.

lore nelle costituzioni moderne, giova ricordare che durante il periodo della Repubblica le magistrature tutte erano responsabili. La responsabilità si verificava dopo la gestione per le maggiori (consolato, censura e pretura), e durante le funzioni per le minori, Polib. VI, 14 V. Laboulaye. *Essais sur les lois criminelles de Rome concernant la responsabilité des magistrats*. Paris, 1845. M e n u. *De accusatione magistratum*, Bonn. 1845.

* Dig. XLVII. III, 3.

CAP. III.

§ 3.

ELETTORATO ED ELEGGIBILITÀ

31. Cause di limitazione, perdita o sospensione del diritto di elettore ed eleggibile. — 32. Cumulo degli uffici, ed interruzione tra un ufficio e l'altro. — 33. Obbligo di dichiarare la candidatura nei termini di legge.

CAUSA DI LIMITAZIONE, PERDITA E SOSPENSIONE DEL DIRITTO
DI ELETTORE E DI ELEGGIBILE

31. Il cittadino, nel pieno godimento dei diritti pubblici, godeva il *jus suffragii* e il *jus honorum*, cioè la capacità di elettore e di eleggibile. Ma vi erano cause che limitavano, toglievano, sospendevano questi diritti, ed erano :

1.º — Il *sexus*. La donna era ritenuta pienamente incapace, nei rapporti pubblici e privati. *Feminae* — sentenza il Digesto — *ab omnibus officiis civilibus vel publicis remotae* *.

Ad occasione della proposta abolizione della legge Appia sul lusso delle donne Tito Livio mette in bocca a M. Porcio Catone un lungo discorso sull'incapacità del sesso femminile: *maiores nostri nullam, ne privatam quidem rem agere feminas sine tutore auctore voluerunt: in manu esse parentum, patrum, virorum* †. E ammoniva il rigido statista di non toccare quella legge per non scrollare il fondamento di tutte le altre: *id est ut unam tollendo leges coeteras infirmetis*.

* Dig. XVII. 2.

† Liv., XXXIV. 2.

2.^o — L'età. La pubertà determinava il limite in cui l'individuo uscendo di tutela diventava *sui juris*.

3.^o — Un' *infermità* mentale, come la pazzia*.

4.^o — La *schiavitù*, in cui talvolta il *pater familias* dava i figliuoli**.

5.^o — La *prigionia* per debiti, la quale era di doppia forma giuridica: *addictio*, quando eravi sentenza di magistrato, *nexum*, quando esisteva un semplice contratto verbale.

6.^o — Alcune condizioni speciali delle persone, per ragion di mestiere, di nascita, d' indegnità per azioni turpi (*opifices, sellularii, proletarii, capitecensi, aerarii*).

La più larga categoria era quella degli *aerarii*, che comprendeva i *municipes sine suffragio* e gl' *infames*. I primi erano i cittadini di altre regioni d' Italia aggregati a Roma, ma senza il diritto di voto, che potevano acquistare soltanto con la concessione della cittadinanza completa, giusta l' accorta politica romana, che procedeva a gradi nell' assimilazione dei popoli conquistati, facendone altrettante successive stratificazioni intorno al nocciolo fondamentale dell' *urbs*. Gli *infames* sono specificati nell' editto del Pretore † secondo cui si ha l' infamia:

a) per un atto disonorevole, come la bigamia, il permesso dato dal padre alla figlia vedova di rimaritarsi prima che fosse trascorso il tempo destinato al lutto;

b) per l' esercizio di alcun mestiere o ufficio (lenone, gladiatore, autore drammatico);

c) per condanna in giudizio turpe. Tale era la condanna in *judicio tutelae, pro socio, mandati, furti, iniuriae, doli, calunniae, praevaricationis* ††;

* *Dig. XVII, 5* « *furiosum nullum negotium contrahere potest* ».

** *Filius familias mancipio datus est servi loco, in imaginaria servili causa. Dig. N, 5* Cf. *Lange Op. cit. I, 199*.

† *Dig. III, 2*.

†† *Cic., pro Cluentio 42, pro Caec. 3, pro Roscio 6, Dig. XLVIII, 2, 1*.

d) per disposizione dei censori.

Vi era però una distinzione. Gli *aerarii*, colpiti da nota del censore, perdono soltanto il *jus suffragii*, e non il *jus honorum* *, e possono essere riabilitati dal nuovo censore. Al contrario gli *aerarii* per causa infamante sono privati del doppio diritto, e persistono nell'incapacità per tutta la vita: *turpi iudicio damnati*, disse Cicerone, *in perpetuum omni honore ac dignitate privantur* **.

7.º — La condizione di liberto. Il *civis libertinus* godeva del solo *jus suffragii*, non del *jus honorum*.

8.º — Infine la *capitis deminutio*. Ulpiano spiega con la solita concisione e precisione i tre casi della *capitis deminutio*: *maxima est per quam et civitas et libertas admittitur: media per quam sola civitate admissa, libertas retinetur: minima per quam et civitate et libertate salva status dumtaxat hominis mutatur* †. Donde s' inferisce che soltanto nella *minima capitis deminutio* si conservavano i diritti elettorali, che invece si perdevano negli altri due casi.

Ma dalla numerazione degli svariati casi, in cui il diritto di elettore e di eleggibile si perdeva, appare evidente che la legislazione romana fu assai severa nella determinazione delle incapacità elettorali. Certo non potrebbero più costituire argomento d' infamia certe arti o mestieri, o alcune differenze di nascita, ma senza dubbio alcune turpitudini di vita, quando fossero accertate dal magistrato, potrebbero anche per la nostra legislazione determinare la perdita del diritto elettorale.

* Liv., IV, 24XXIV, 18, 43 X4II, 10, X4IV, 16 X4V, 15.

** C i c., Pro Cluent, 42.

† Dig. XI, 10. 13.

CUMULO DEGLI UFFICII, ED INTERRUZIONE
TRA UN UFFICIO E L'ALTRO

32. Oltre quelle indicate, comuni al *jus suffragii* e al *jus honorum*, vi erano alcune speciali cause, che toglievano, limitavano o sospendevano semplicemente il *jus honorum*.

a) Il Presidente dei comizii elettorali non poteva esser *candidato* nei comizii che presiedeva. Si ricordano però da Tito Livio alcune notevoli eccezioni. Eccezione fu quella di Fabio, che presiedendo l'assemblea centuriata, ebbe imposto dal popolo a voce unanime il consolato. Altre eccezioni si ricordano in persona di Lucio Furio Camillo (404 di R.), di Appio Claudio decemviro (304 di R.), di Caio Mario (651 di R.), e altre verso il finire della repubblica, come quella di Giulio Cesare eletto console nel 706 dalla stessa assemblea da lui presieduta. Ma mentre la deroga agli ordinamenti elettorali è mossa nei primi tempi da un alto principio patriottico, sul finire della repubblica è imposta dall'ambizione e dagli interessi personali.

b) Il servizio militare era causa d'impedimento agli ufficii, perchè non si poteva assumere alcuna carica senza prima aver compiuto il proprio dovere verso la patria. Parrebbe secondo una disposizione della *lex Iulia municipalis* (LXXXIX) che condizione per essere eleggibile fosse o di avere trenta anni compiuti, o di avere servito per tre anni nella milizia a cavallo, o per sei mesi nella milizia a piedi.

c) Occorreva essere di natali ingenui, cioè non nato in condizione servile.

d) Era inoltre impedito il cumulo di due magistrature, e anche la rinnovazione della stessa magistratura in un individuo prima dell'intervallo di un decennio. Un plebiscito del 412 di R. dispose: *ne quis eundem magistratum intra decem annos caperet, neu duos magistratus uno anno gereret*. Nel 489 di R.

fu ordinato di non potersi occupare l'ufficio di censore più di una volta, e nel 604 di R. venne esteso il divieto anche al consolato. Seguirono più tardi altre restrizioni. Già avanti la seconda guerra punica a chi occupasse una magistratura era vietato di brigare per altra consimile: ma nell'anno 558 di R. questa proibizione fu estesa in genere a tutte le altre magistrature.

La *lex villia annalis* o *annaria* del 574 di R. impose queste altre condizioni: a) intervallo di un biennio tra l'esercizio di due magistrature patrizie, eccetto la censura, b) la gestione della questura dover precedere quella della pretura, e la gestione della pretura quella del consolato, c) l'età minima per la questura doveva essere il ventottesimo anno. La *lex Cornelia de magistratibus* portò questo limite a trent'anni, per la pretura a quarant'anni, per il consolato a cinquant'anni*.

OBBLIGO DI DICHIARAZIONE PREVENTIVA DELLA CANDIDATURA

33. Infine era fatto obbligo al candidato di dichiarare la sua candidatura al magistrato presidente del comizio (*professio nominis*) prima della convocazione dell'assemblea elettorale.

Questa dichiarazione poteva farsi al più tardi nel giorno in cui era pubblicato il manifesto di convocazione, cioè un *tri-*

* Liv., XXXX, 44 « eo anno rogatio primum lata est ab, L. Villio tr. pl. « quot annos nati quemque magistratum peterent caperentque. Inde cognomen « familiae inditum, ut Annales appellarentur ». V. Ulpiano nel Dig. 4, 4: « gerendorum honorum promixa facultas est, sed orto certus huic rei adhibitus « est: nam neque prius maiorem magistratum quisquam, nisi minorem susceperit, gerere potest, neque ab omni aetate, neque continuare quisque honores « potest. » Le precise disposizioni della legge, circa l'età, non ci sono note se non per via d'induzioni, Cicerone, per esempio, ascrive a suo merito di aver conseguito i pubblici uffici nel primo anno posteriore alla raggiunta età legale. Ora ecco i tratti caratteristici della carriera di Cicerone: a 18 anni inizio del servizio militare, a 32 questore, a 33 senatore, a 38 edile curule, a 41 pretore, a 44 console, a 54 sacerdote tra gli auguri, a 56 proconsole di Cilicia.

nundinum prima della elezione (ventiquattro giorni) *. Sulle dichiarazioni ricevute il magistrato compilava la lista di candidati pel comizio, dalla quale cancellava coloro in cui non riscontrava i requisiti di legge, e in caso di elezione di qualunque di essi non procedeva alla sua proclamazione (*renuntiatio*) **. Laonde ben disse Livio che le sorti dei comizii erano nelle mani del Presidente.

CAP. III.

§ 4.

IL BROGLIO ELETTORALE

34. Le brighe elettorali per la conquista degli uffici. — 35. Primi passi nella vita pubblica. — 36. Il libercolo di Quinto Cicerone a suo fratello Marco Tullio. — 37. Mezzi e fatiche di un candidato. — 38. La corruzione elettorale. — 39. Le leggi contro il broglio.

LE BRIGHE ELETTORALI PER LA CONQUISTA DEGLI UFFICII

34. Con l'eleggibilità, aperta a tutti e a tutti gli uffici, divenne anche più viva la briga per la conquista delle cariche. *Patribus votisque plebeis*, aveva detto lo storico, *consulatus patet, nec generis, sed virtutis est praemium* †.

Ma oltre che pel consolato (l'ufficio il più elevato della Repub-

* Cic., ad fam. 16, 12 «ad consulatus petitionem se venturum neque se jam velle absente se rationem haberi suam: se praesentem trinum nundinum peti-
« turum. »

** Nel 635 Cicerone impedì l'elezione di Catilina, sostenendo che era sotto processo. *Se rationem eius habiturum non esse*, diceva il presidente, senza limiti nel suo giudizio. Cfr. Liv., III, 64, V. 7, XXII, 8, VIII, 15. Cic. ad fam. XVI, 12, 3. Brut., 62, 224. Svet. Iul. Caes. 18.

† Liv., VII, 29.

blica) ogni anno si apriva la gara per le nomine dei pretori, questori, edili, tribuni, e per numerose magistrature minori; e soprattutto per la scelta dei governatori delle provincie, la quale dava modo di arricchire straordinariamente a quelli che si erano rovinati nelle spese incontrate nei comizii. Cicerone, che fu ritenuto giusto ed onesto amministratore, trasse non poche ricchezze dal proconsolato di Cilicia *. Altri invece non avevano neanche il pudore della forma. Tipo sfacciato di governatore ladro è quel Verre, contro cui inveì Cicerone con tanta eloquenza, e che, al dire del suo accusatore, erasi fatto questo programma: del frutto di un triennio di governo nella provincia avrebbe fatto tre parti: una per sè, la seconda per gli avvocati e difensori suoi nel caso di processo, la terza per comperare l'assoluzione di giudici †.

PRIMI PASSI NELLA VITA PUBBLICA

35. La carriera pubblica cominciava con la difesa di qualche grossa causa, di natura politica, che richiamasse sull'esordiente l'attenzione di Roma. Cicerone, dopo aver compiuto il servizio militare nelle legioni di Gneo Pompeo Strabone, esordì nella vita pubblica con la difesa di Sesto Roscio Amerino, accusato da un liberto di Silla: era un atto di audacia, che piacque e rese simpatico il giovane Arpinate. Giulio Cesare non cominciò con minore abilità. Tornato a Roma, dopo il servizio militare, assunse l'accusa contro Cornelio Dolabella, per la pessima amministrazione proconsolare di Macedonia. Anche quest'atto di audacia e di ribellione contro un potente non potè mancare di conquistare al giovane esordiente le simpatie popolari.

* V. D'Ugnes, *Une province romaine sous la République, étude sur le proconsulat de Cicerone*, Paris 1876.

† Cic.: *in Verr.* I, 14.

IL LIBERCOLO DI QUINTO CICERONE A SUO FRATELLO
MARCO TULLIO

36. Ma vi era tutta una scienza per conquistare gli uffici. E di questa scienza elettorale si conserva un prezioso ricordo nel libercolo di Quinto Cicerone a suo fratello Marco Tullio: *de petitione consulatus* *.

Quinto era un giovane rotto alla vita pubblica, ardente nelle contese, inquieto per carattere, esperto nelle brighe elettorali, sì da meritare con successo il titolo che egli stesso dava ad Aurelio Cotta: *in ambitione artifex* †. Or, quanta riflessione ed esperienza può suggerire per il successo elettorale egli condensa in questa lettera, che doveva agevolare a Marco Tullio la riuscita al consolato. E Marco Tullio, che davvero ne trasse vantaggio, volle per memore riconoscenza correggere lo scritto di suo fratello, e diffonderlo tra gli amici con lo stesso titolo originale: *commentariolum petitionis, ossia piccolo manuale del candidato*.

Però, quale disgusto ad ogni anima, ben temprata, non deve arrecare l'abbiezione imposta dall'inesorabile Quinto al fratello candidato! A quali sconfortanti umiliazioni, ipocrisie, menzogne, banalità non deve sottoporsi il disgraziato aspirante all'ufficio! E come splende serena ed ammirevole al confronto la figura di quell'Attico, lieto del conforto dei suoi giardini sul Quirinale, e abborrente dalle cariche, malgrado le lusinghe di Cicerone! Ma era quella la via per pervenire.

Servio Sulpizio, insigne giureconsulto, che sdegnò di umiliarsi al popolo, attese dieci anni il consolato, e l'ebbe come

* Qu. Cicero *de petitione consulatus ad. M. Tullium fratrem* (ed. Nisard. Paris, 1841, vol. 4 dell'Opera di M. T. C ic.)

† Marco Tullio lo dichiara anche sottile ed ornato oratore (*De Or.* III, 3): *quid enim tua potest oratione aut subtilius aut ornatus esse?*

premio della sua nobile perseveranza, più unica che rara. Catone *Junior* non vi pervenne mai. Egli giuocava alle boccie in Campo Marzio, mentre si faceva lo scrutinio dei voti: questo cinico disprezzo pel voto dell'assemblea irritava anche maggiormente la plebe. Marco Tullio, invece, ricco a dovizie di tutte le pieghevolezze dello spirito, di tutte le sottigliezze della mente, praticando egregiamente gli aurei insegnamenti del fratello Quinto per pervenire a qualunque costo, battè i suoi avversari con grande maggioranza di voti, malgrado una coalizione fatta contro di lui dagli altri candidati, Catilina e Antonio.

Il concetto fondamentale, da cui muove Quinto nel suo *commentariolum petitionis*, è questo: Marco Tullio è *homo novus* *, quindi se può godere simpatie nel popolo, deve destare sospetti negli aristocratici, perciò è ragionevole che si conquisti a preferenza il favore di costoro. A tal uopo sarà necessario non manifestare alcun concetto deciso in politica, ma tutto lodare e tutto promettere. Fa che il Senato — ecco l'estratto concentrato della politica suggerita — il popolo, i cavalieri abbiano ragione di crederti come il paladino dei loro privilegi. In altri termini: burla tutti, per pigliarti i voti di tutti! †

Ma è tempo di additare quali erano in pratica i mezzi di riuscita.

MEZZI E FATICHE DI UN CANDIDATO

37. Il buon candidato cominciava almeno un anno prima il lavoro elettorale nelle province. Ivi erano molti elettori, che

* « Prope quotidie ad forum tibi descendenti meditatam hoc sit: homo sum, consulatum peto, Roma est » (ed. Nisard, pag. 646).

† « Persuadendumque est iis, non semper cum optimatibus de republica sensisse, minime populares fuisse: si quid locuti populariter (oh l'ipocrita!), id nos eo consilio fecisse, ut nobis Gn. Pompeum adjungeremus, et eum, qui plurimum posset, aut amicum in nostra petitione haberemus, aut certe non adversarium » (*De Pet.* pag. 646).

però di rado prendevano parte alla votazione. Tuttavia nelle elezioni a console di Cicerone (690 di R.) moltissimi Arpinati, godenti del *jus suffragii*, vennero appositamente a Roma alcuni giorni prima, a porgere aiuto di voti e di lavoro al loro grande concittadino. Questi provinciali erano buona gente, più facile ad abbordarsi con acconce promesse, dice Quinto. E, secondo l'accorto trattatista, bisognava visitare tutte le province. « Pensa a tutte le città, a tutti i villaggi dove sono elettori. Abbi nel cuore e nella mente l'Italia tutta intera nelle sue parti e divisioni ». *

Ma era a Roma propriamente, nell'immensa metropoli dove si decidevano i destini delle candidature, che il febbrile lavoro elettorale, cominciato da tempo con le feste splendidissime date gratuitamente al popolo, si acutizzava man mano che avvicinavasi il giorno delle elezioni, con la pratica di ritualità elettorali veramente originalissime.

Il povero candidato, svegliato di buon mattino, riceveva le turbe dei *salutatores*, composte di amici, clienti e parassiti, che venivano a rendergli onore, quasi per fare pubblica dimostrazione a suo favore, preparando la opinione degli altri. I parassiti avevano a mestiere la *salutatio*: uniti in coorte, andavano salutando l'un dopo l'altro i varii candidati, ricevendone mance, ma l'abilità stava appunto nel cattivarsene il favore distogliendoli dall'avversario.

Dopo questo primo atto della commedia, il candidato, indossata la sua toga candida, detta così non tanto pel colore, quanto perchè imbiancavasi con gesso o creta, scendeva nel Foro circondato dal corteggio dei suoi *sectatores*, tanto più no-

* « Postea totam Italiam fac ut in animo ac memoria tributim descriptam comprehensamque habeas: ne quod municipium, coloniam, proefecturam, locum denique Italiae ne quem esse patiare, in quo non habeas firmamenti, quod satis esse possit » (ib. 650).

tevole, se in esso facevano pompa persone consolari, senatori, cavalieri. E al Foro lo spettacolo era davvero caratteristico.

La *presentatio*, cioè l'atto di stringer la mano, era una delle funzioni più delicate e importanti. Il candidato salutava tutti col nome, dando i più affettuosi epiteti e le più calorose strette di mano. Regolarmente egli non conosceva tutti, ma gli era a fianco il *nomenclator*, suggerendogli le cose più importanti: « Quegli che passa è potente nella tribù Fabia; eccone uno che dispone della tribù Velia. Chiamalo padre o fratello ».

Questa briga della *presentatio* durava mesi e mesi. Cicerone scrive ad Attico il 17 luglio 689 di R.: *profitto della elezione per cominciare a stringere la mano al popolo in Campo Marzio* *. Ed era un anno giusto, prima che riuscisse eletto console **. Ma, oltre a stringere la mano il candidato doveva fare di tutti i mestieri nel Foro: abbracciare, baciare, mentire, chiacchierare, perorare †. Talvolta il candidato non si limitava a fare il proprio elogio, ma credeva utile imperversare contro i propri avversarii.

Un esempio della delicatezza di questa oratoria elettorale l'abbiamo nel discorso di Cicerone *in toga candida*, di cui rimangono frammenti. « Antonio è un brigante, Catilina un assassino. Costui ha portato la mano sacrilega sui templi, ha gettato ai piedi di Silla la testa di M. Mario da lui ucciso. La sua vita privata è piena di infamie. Ha speculato sui disordini di sua moglie, ed ha finito per sposare sua figlia » ††.

* Cic., ad Att. I, 1.

** Anche Cesare cominciò per tempo le pratiche della candidatura essendosi presentato nel 704 pel consolato che doveva occupare il 1. gennaio 706.

† « Cum peterem magistratum, solebam in praesando dimittere a me Scaevola: cum ita ei dicerem me velle esse ineptum, id erat petere blandius quod, « nisi inepte fieret, bene non posset fieri » così parla L. Crasso presso Cicerone (*de Or.* I).

†† Quintiliano a differenza di Asconio, intitola questo frammento virulentissimo di Cicerone *in competitorum* (lib. III, 7) « Strupris se omnibus

E come, d'altro canto, diventava la folla superba, così corteggiata! Scipione Nasica, concorrendo all'edilità curule, e adoperandosi nel Foro per acquistare il favore popolare, strinse la mano di un elettore, che l'aveva callosa pel lungo uso della zappa. Volendo far dello spirito, l'elegante patrizio disse a un tratto: amico, cammineresti tu colle mani? Risero tutti i corteggiatori, ma la frase ripetuta e commentata sembrò un'offesa al corpo elettorale, e fece perdere l'edilità a Scipione Nasica.

Gli ultimi tre giorni erano i più faticati. Il candidato si recava nel sito più alto del foro per essere visto e conosciuto dai numerosi elettori venuti dalla provincia, e ripigliava, più concitatamente il lavoro delle strette di mano, degli abbracciamenti, delle brighe di ogni natura. Il giorno stesso dei comizii egli se ne stava in vista sulla piattaforma, dove era il magistrato presidente dell'Assemblea, seguendo con trepidazione l'alternativa vicenda dello scrutinio, fatto segno in caso di vittoria a congratulazioni e preghiere della turba festante.

LA CORRUZIONE ELETTORALE

38. Ma oltre i mezzi indicati per acquistare le simpatie elettorali, vi era il sistema della corruzione mercè denaro. La corruzione non era individuale, perchè il meccanismo elettorale, fondato sulla maggioranza dei voti delle tribù o delle centurie, rendeva inutile o meglio sopprimeva il valore dell'individuo. Perciò eravi tutta un'organizzazione del broglio con denaro, fondato sulla corruzione collettiva di tutta una tribù o centuria. Vi erano i *sequestres*, cioè le persone idonee presso cui il candidato deponeva le somme promesse, il più delle volte tolte

« ac flagitiis contaminavit, caede nefaria cruentavit, dirupuit socios, leges, quae-
« stiones, judicia violavit » (ed. Nisard, pag. 652). Ma neanche il fratello Quinto nel libercolo *de petitione* era stato più temperato. Le ingiurie contro gli avversarii di suo fratello occupano parecchie pagine.

a prestiti con forte usura e con ipoteca sulla futura amministrazione: vi erano gl' *interpêtres*, cioè i negozianti tra il candidato e gli elettori per stabilire le condizioni del patto: e vi erano i *divisores*, che distribuivano ad elezione compiuta il denaro depositato. Questi loschi parassiti elettorali avevano una pronta organizzazione nei *collegia sodalicia* *.

Era tanta e così profonda la corruzione elettorale che il rigido Catone nella elezione consolare del 695 di R. per non far riuscire Giulio Cesare concorse con altri senatori a fare un fondo di cassa per la corruzione elettorale †.

Ma questi eccessi, divenuti sistematici nell'ultimo secolo della Repubblica, avevano reso da tempo necessario un freno penale. Le leggi sul broglio sono state varie, e non sempre ugualmente intese: procurerò di dar notizia delle principali.

LE LEGGI CONTRO IL BROGLIO

39. Una *lex Poetelia*, di data molto antica, diretta specialmente contro la corruzione esercitata nel foro e nei *conciliabula*, era passata quasi in desuetudine, tanto raramente era applicata. Fondamentale a tutte le altre venute posteriormente fu la *lex*

* V. le orazioni di Cicerone *pro Plancio e pro Murena*, e Weismann, *De divisoribus et sequestribus ambitu ad Rom. instr.* Heidelberg, 1831.

† Scorrendo le elezioni vivacissime degli ultimi tempi della Repubblica, par di assistere a contese dei tempi moderni.

Nel 669 di R. presentavansi al consolato Pompeo e Crasso, appoggiati dalle milizie di Cesare venute appositamente dalle Gallie. Il Senato e l'aristocrazia movevano loro guerra, presentando la candidatura di Domizio Enobarbo. Però nel giorno dei comizii, Domizio nel recarsi a Campo Marzio è aggredito da una turba, compra dagli avversarii: il suo servo è ucciso: Catone che l'accompagnava ferito. La prepotenza più stacciata domina nell'assemblea, Pompeo e Crasso riescono per forza consoli. Nei giorni seguenti dovevasi procedere all'elezione del Pretore, ed era candidato Catone. Già le prime centurie assicuravano il successo a Catone, quando Pompeo, col pretesto che avesse tuonato, sciolse l'assemblea. Riconvocata l'assemblea, con mezzi più efficaci di corruzione e prepotenza, riesce Vatino in luogo di Catone.

Acilia Calpurnia de ambitu (687 di R.). Questa legge comprendeva pene contro gli intraprenditori del broglio, e specie i *divisores*, e contro il candidato, che poteva essere condannato alla multa, alla perdita del diritto di eleggibilità, all'esclusione dal Senato, alla perdita delle insegne esteriori, forse anche del titolo di nobiltà (*jus imaginum*). Oltre a ciò, per rendere agevole la ricerca del broglio, la legge Calpurnia stabiliva che il condannato potesse essere reintegrato nei suoi diritti nel solo caso che procurasse la condanna di altro candidato.

Viene in ordine di tempo una *lex Tullia de ambitu* (691 di R.) dovuta al console Marco Tullio Cicerone. Questa legge mirava a colpire la corruzione indiretta. Vietati quindi gli spettacoli gladiatorii, soliti ad offrirsi dai candidati, nei due anni precedenti: vietati gli accompagnamenti prezzolati dei candidati; vietati i pranzi dati e le concessioni di posti nei pubblici spettacoli. Alle altre pene della legge Calpurnia aggiungevasi l'esilio per anni dieci. E a riformare la procedura, per impedire il prolungarsi eterno dei giudizi di broglio, era fatto divieto a testimoni e giurati di chiedere differimenti per ragioni d' infermità.

Ma il curioso è che la storia ricorda come il primo a tenere poco rispetto di questa legge fu Cicerone. Nessuno avvocato difese tante cause per broglio come Cicerone. Essendo console, difese, con grave scandalo di tutti, Murena accusato di brogli dal giureconsulto Sulpizio Rufo. Catone, che fu degli accusatori, e venne da Cicerone preso in giro per i suoi principii stoici, dopo l'assoluzione non si peritò di dire pubblicamente: *cittadini, abbiamo un console faceto e ridicolo*. Ma Cicerone, non turbato dalle critiche, difese altre sei cause per broglio, tra cui quella del Cav. Gneo Plancio. Fu in questa orazione che enunciò le massime più stupefacenti di opportunismo elettorale. « Il popolo, egli disse, ama chi lo sollecita, cede alle preghiere, preferisce chi lo adula, loda chi è sottomesso. È il privilegio

dei popoli liberi, e specialmente di questo popolo sovrano, dare o togliere ciò che vuole ed a chi vuole col suo suffragio » *. Ahi, quale amara verità nella bocca di un sapiente e di un patriota !

La *lex Licinia de sodaliciis* (699 di R.) intese principalmente a colpire le associazioni illegali, donde venne il *crimen sodaliorum* distinto dal *crimen ambitus* **. La procedura fu altresì modificata; perchè l'accusatore designava le quattro tribù che dovevano dare il giudizio, e tra esse l'accusato aveva diritto di ricasazione contro una sola tribù. Gneo Pompeo, messo a capo dello Stato, fece due buone leggi. Con l'una *de provinciis* (703 di R.) stabilì le norme per la concessione delle amministrazioni provinciali, che prima erano campo di appetito e di lotte cruento, con l'altra *de ambitu* (702 di R.) oltre a rafforzare le norme penali delle precedenti leggi Calpurnia e Tullia, dettò nuova e più indicata procedura per la composizione del Tribunale †. Imperocchè stabilì che in principio di ogni anno fossero sorteggiati per questi processi centoventi cittadini da ciascuno dei tre ordini, in tutto trecentosessanta giurati. Da questa lista si sorteggiavano ottantuno giudici. Discusso il processo, che era confinato in limiti di tempo insormontabili, dall'accusa e dalla difesa erano esclusi cinque giudici per ordine, in tutto trenta: i cinquantuno rimasti decidevano. Talchè, ignorandosi sino alla fine quali fossero i veri giudici, minore era la pressione e la possibilità della corruzione.

Non mette conto di ricordare altre leggi minori, tra cui una di Augusto *de ambitu* (726 di R.) ed un'altra *de collegiis* (729 di R.). La storia ricorda che in meno di quindici anni furono pubblicate ben sette leggi in argomento, e furono fatti trentatre processi per broglio.

* Cic. *Pro Pl.* IV, II.

** Cic. *or. pro Plancio.*

† Cic. *ad Att.* IV, 154.,

Ma le leggi non potevano portare la moralità in un ambiente che ogni senso di moralità aveva perduto. Cicerone, che sebbene figlio del secolo non manca del sereno intuito delle cose, confessa malinconicamente ad Attico: « Noi abbiamo perduto, « mio caro amico, non soltanto ciò che faceva la forza della « legge, ma perfino l'ombra e l'apparenza della legge »*.

CAP. IV.

Le Assemblee elettorali del medio evo nei Comuni liberi e negli Stati feudali †.

40. Tradizione e influenza del germanesimo. — 41. Origine del Comune libero. — 42. Carattere e funzione del Comune libero. — 43. Governo di Amalfi, Napoli, Gaeta, Genova, Pisa, Venezia, Milano, Bologna. — 44. Ordinamenti elettorali di Firenze. — 45. Parallelo tra la Crecia di Pericle e l'Italia dei Comuni. — 46. Le assemblee elettorali negli stati feudali. — 47. Le assemblee elettorali negli stati feudali dell'Italia meridionale.

TRADIZIONE ROMANA E INFLUENZA DEL GERMANESIMO

40. Nessuno contesta, oramai, che la tradizione romana, attraverso tutte le tenebre mediovali, abbia tenacemente conservato

* Cic. ad Att. I, 18, 2.

† Sismondi, *Storia delle repubbliche italiane*, Prato, 1863, e specialmente vol. I, pag. 31, 92, 125, 136, 230, 240, 298, 437, 493, 530, 590, 650, 679. — Id. *Storia del risorgimento, dei progressi, del decadimento e della rovina della libertà in Italia*, Torino, 1853. — Emiliani Giudici, *Storia politica dei Municipi Italiani*, Firenze, 1851. — Capponi, *Storia della repubblica di Firenze*, Firenze, 1875. — Maj, *La democrazia in Europa*, (trad. Torino, 1884). — Heghel, *Storia della costituzione dei Municipi Italiani*, Torino, 1880. — Calisse, *Storia del Parlamento in Sicilia*, Torino, 1890. — Sclopis, *Considerazioni storiche intorno alle antiche assemblee rappresentative del Piemon'e e della Savoia*, Torino, 1878.

la sua influenza nei costumi, nella lingua, nelle leggi, negli ordinamenti dello Stato. Le geniali indagini del Savigny hanno confermato le induzioni dei nostri studiosi circa la persistente applicazione del codice giustiniano, specie negli usi privati, durante il medio evo *; nè può essere ignoto ad alcuno che il rinascimento glorioso dei secoli XIV e XV è dovuto in massima parte alle fortunate scoperte di libri, monumenti, ricordi della sapienza romana **. Or lo stesso deve essere accaduto nel campo del diritto pubblico. Gli istituti dell' *antico municipium*, così largamente diffuso nell' Italia, nella Gallia, nella Spagna, non sono mai scomparsi del tutto dal suolo italiano. Il senato, i consoli, la curia rivivono ad intervalli nelle istituzioni comunali di Amalfi prima, indi di Napoli, Gaeta, di Genova, Pisa, Venezia, più tardi di tutte le città libere di Lombardia, talchè quel complesso di reminescenze romane, che forma il fondo della costituzione dei liberi comuni medioevali, non sorge come una sovrapposizione artificiale, ma come naturale e spontaneo sviluppo dal vecchio tronco rinverdito.

Così Roma immortale si vendicava dei barbari, imponendo ad essi le sue gloriose istituzioni nel diritto privato come nel diritto pubblico.

Ma i barbari, che percorrevano vittoriosi il suolo italiano, se cedevano a Roma nella civiltà, portavano seco il sentimento d'una rozza libertà, in cui erano nati, e che volevano conservare. Già Cesare e Tacito li avevano descritti amanti del viver libero, frugali, rispettosi delle opinioni della maggioranza, audaci e valorosi in guerra †. I re di questa gente non si repu-

* Savigny, *Geschichte des Romischen Rechts in Mittelalter*, Bonn, 1850. — Lamantia, *Storia della legislazione italiana*, Roma, 1850.

** Graf, *Roma nella memoria e nelle immaginazioni del Medioevo*, Torino, 1882-83. — Comparetti, *Virgilio nel Medioevo*, Livorno, 1872. V. anche il mio libro: *Saggio sul rinascimento del classicismo*, Torino, 1887, pag. 41 e seg.

† Caesar, *De Bello Gallico*, (I, 30, V 4, V. 15 e 24, VI, 3 VII, I, 63, 75) Tac., *de Germania*, 7, 8, 11, 12 e seg.

tavano investiti di potere per grazia divina, ma eletti dagli uomini si stimavano piuttosto i maggiori in grado tra costoro, per età e per opere compiute, ed il potere esercitavano temperatamente, rispettosi dei sentimenti dei più: *nec regibus infinita aut libera potestas* *. L'assemblea era il fondamento del governo; chè in essa la guerra e la pace, le gravezze e i tributi, la scelta delle cariche e i maggiori affari venivano decisi. Anche in Italia i barbari portarono lo stesso sentimento di libertà, e si ricorda specialmente che nè imposero la loro legge ai vinti, nè a costoro tolsero interamente le terre **.

Questo doppio elemento, adunque, della tradizione romana da un lato, che innesta il nuovo germe del comune sul vecchio tronco del *municipium*, e dell'elemento germanico dall'altro che porta seco un rozzo sentimento di libertà, ignoto sino allora, e la prevalenza dell'assemblea nel governo dello stato, noi dobbiamo tener presente per spiegarci la fioritura meravigliosa, che offre l'Italia, nel trecento, di numerosi comuni liberi sparsi nel sud, nel centro, e prevalentemente nel nord e sulle coste del mare.

Sono duecento, al dire di Erschine May, le città che si reggono in quel tempo con costituzioni del tutto democratiche †.

ORIGINE DEL COMUNE LIBERO

41. Io non dirò come sia nato il Comune, nè come siasi afforzato: perchè non è compito di questo libro. Devo però ricordare, per poterne ben precisare l'ordinamento elettorale,

* Tac., *de Germania*, cap. 7.

** C. Troja, *Della condizione dei popoli vinti*. — F. Schupfer, *Delle istituzioni politiche longobarde*, Firenze, 1863, lib. II, IV. — Dino Padelletti, *Fontes juris italici medii aevi*, Torino, 1885.

† Erskine May, *La democrazia in Europa*, Torino, 1884, pag. 225.

che il Comune è fondato sulla casta *. Il cittadino prima di far parte dello Stato e della città, fa parte della casta, dove ha speciali leggi ed usanze, ha capo, ha insegna: sicchè quest'agglomeramento di associazioni compone il Comune.

Come a Roma e come in Grecia, il progresso delle istituzioni interne del comune sta nella lotta tra nobili e popolani. L'aristocrazia è di origine germanica e feudale, e preme sul collo dei cittadini per parecchi secoli: quando il suo potere si va allentando, e scade di forza e di prestigio, sorge e si rafforza una democrazia fatta potente nei commerci. Allora le leggi si modificano, i costumi sociali subiscono una lenta trasformazione democratica: al trionfo dell'individuo, che è il carattere prevalente del medioevo, si contrappone l'unione dei molti, l'associazione, il Comune. Soltanto a Roma, nota il Villari, la lotta tra i due elementi ha un aspetto forse diverso †: giacchè ivi agli elementi feudali e germanici l'aristocrazia accoppia nuovi elementi di carattere chiesastico, sorti con lo splendore del Papato, e trova in essi sorgente di forza per resistere all'invasione democratica.

Ma anche a Roma l'esito della lotta finisce per determinarsi a favore del popolo, malgrado che sul collo dei romani incombesse il potere dei Papi, sussidiato quasi permanentemente dalle milizie straniere.

CARATTERE E FUNZIONE DEL COMUNE LIBERO

42. Or ecco le norme principali, che si osservano in quasi tutte le costituzioni dei comuni liberi del medioevo, comunque

* Villari Pasquale, *La repubblica fiorentina ai tempi di Dante Alighieri* (in Nuova Antologia, dicembre, 1888); *Prime guerre, prime riforme del Comune di Firenze* (in Nuova Antologia, luglio, 1890); *Niccolò Macchiavelli e i suoi tempi*, vol. 3, Firenze, 1877.

† Villari, *Il Comune di Roma nel Medioevo* (in Nuova Antologia, marzo e aprile, 1887, pag. 64.)

non sia facile orizzontarsi nel numero stragrande di costituzioni ricordate dalla storia, facili e abituali essendo, purtroppo, le mutazioni di governo.

Tutti i cittadini dovevano servire il Comune dai venti ai settant'anni. Al suono della campana maggiore si radunavano nella piazza o sotto le volte della chiesa e nell'atrio di essa: e quivi eleggevano due o più consoli annui, per dirigere lo stato, amministrare giustizia, guidare le milizie contro i nemici interni ed esterni. Accanto ai consoli erano due consigli anziani: il più ristretto, detto di credenza o confidenza, per amministrare la finanza e i lavori pubblici, il più largo per preparare le leggi da sottoporre al Parlamento, trattare con gli altri governi, dare consiglio nelle faccende di maggior rilievo. Ma il vero potere era nell'assemblea del popolo o parlamento, a cui tutti i cittadini potevano prender parte. In essa si discuteva della guerra e della pace, si facevano le leggi, si nominavano le ambascerie, si sceglievano gli uffici.

Ma non bisogna credere che tutti gli abitanti d'una città godessero eguali diritti e fossero tutti cittadini nel senso legale o *cives optime iure* per dirla romanamente. Avveniva nei comuni liberi quello stesso che si è già notato nella democrazia costituzionale di Atene, nella costituzione di Sparta, e che a Roma formò la causa di permanenti lotte, durate parecchi secoli. Una parte soltanto dei cittadini, che era inscritta nelle arti e compagnie o scholare, cioè in quelle associazioni che erano la base del piccolo stato, godeva dei diritti pubblici, da cui la gran massa era esclusa*.

* Firenze, che era la repubblica più democratica, contava 98 mila abitanti, di cui soli 3200 erano veri e proprii cittadini (Villari: *Vita e tempi di Savonarola*, Firenze, vol. I, pag. 255) — Il S j m o n d (*Age of the despots*) p. 128 (citato dal M a j pag. 320) scrive: « Le repubbliche italiane, come le *polais greche*, erano composte di un piccolo corpo di borghesi, i quali soli godevano privilegi politici, e di una grande popolazione, la quale sebbene pagasse le tasse ed avesse la sua parte nei profitti commerciali e sociali della città, non aveva voto

E perciò Dante, con sentimento aristocratico, lamenta che

sempre la confusion delle persone
principio fu del mal della cittade *.

Questo spiega la esistenza del governo diretto del popolo. Quando il numero dei cittadini era limitato, la funzione non doveva riuscir difficile; ma quando il numero dei cittadini crebbe per aggregazioni di città conquistate, e specialmente quando gli stati feudali ingrandendosi formarono i primi nuclei degli stati moderni, sorse naturalmente il sistema della rappresentanza. Era il bisogno che creava la nuova funzione.

IL GOVERNO DI AMALFI, NAPOLI, GENOVA, GAETA, PISA,
VENEZIA, MILANO, BOLOGNA

43. Tra i Comuni vi furono alcuni, che emersero per potenza politica ed economica, per grandezza di imprese, per norme statutarie, che meritano di essere ricordati.

Il primo comune che la storia ricordi aver preceduto gli altri nella conquista delle franchigie popolari, è Amalfi, vivente fin dal sesto secolo, con libera costituzione, sotto la dominazione greca. Nell'anno 839 Amalfi rivendicò la propria indipendenza, e si diede un magistrato proprio, detto variamente prefetto, o conte, o duca, o maestro dei soldati, eletto annualmente nell'assemblea dei cittadini †.

Altri comuni dell'Italia Meridionale, politicamente ancor sog-

nella sua amministrazione. La cittadinanza era ereditaria in quelle famiglie, dalle quali era stata una volta acquistata e veniva gelosamente custodita contro le persone escluse ».

* *Paradiso XVI*, 66-68. V. anche Villari, *Machiavelli e i suoi tempi* (Firenze, 1877-82) Introd. p. 5.

† Sismondi, *Storia delle repubbliche italiane* (trad.) Prato, 1863, vol. I, pag. 92.

getti all' Impero greco, ma in realtà reggentisi con leggi e magistrati proprii nell' epoca precedente il mille, furono Napoli, Bari, Gaeta.

Napoli sceglieva nei comizi il suo Console *, Bari aveva pure un testo di leggi proprie e magistrati elettivi **, Gaeta aveva i suoi consoli e duchi e hpatati †.

Genova divise prima con Pisa, e poi con Venezia, la signoria dei mari, quando la gloria di Amalfi disparve.

Il governo di Genova antica era nelle mani del popolo. Un pubblico banditore, e più tardi la campana appesa alla più elevata torre della città, convocavano i cittadini senz'armi in piazza, per provvedere agl' interessi del Comune, e specialmente eleggere i consoli annuali, scegliere gli ambasciatori, levare le gabelle, approvare la guerra o la pace. Vi erano sette compagnie; nelle quali tutto il popolo era aggruppato. La compagnia era una società, costituita al bene della città, ed era governata da usi e leggi proprie, alle quali come a quelle d' ordine generale, ogni componente si obbligava di sottostare. Per entrare nella compagnia, bisognava aver raggiunto l' età maggiore, ne erano esclusi gl' infamati, le persone di condizione servile, e quelle reputate inutili e dannose alla società. La formazione della compagnia non era perpetua, potendosi annualmente modificare nei suoi elementi.

Quando lo stato restringevasi alla città, l'assemblea popolare tenne direttamente il potere, ma allargandosi i confini dello stato, e crescendo le funzioni, una parte dei poteri fu delegata a due consigli: uno detto di credenza e composto di pochi uomini, i quali stessero intorno ai consoli, e con lui stabilissero le proposte da presentare all'assemblea: un altro più lar-

* Capasso, *L'epitaffio di Cesario Console di Napoli* (Archiv. St. per le prov. napolet.) anno IV, pag. 548.

** Petroni, *Il testo delle consuetudini baresi*, Bari, 1878.

† *Statuta, privilegia et constitutiones civitatis Cajetae.*

go, per designare gli ambasciatori, far la guerra e la pace, assistere come testimoni ai trattati conclusi. Col riordinamento dei poteri fu anche modificata la funzione del voto. Smesso l'uso di approvare per acclamazione e con alzare la mano dritta, fu introdotto il sistema del voto segreto, detto per brevi o per polizze. Senonchè, essendo questa procedura troppo lunga nelle affollate assemblee, si ebbe anche l'abitudine di votare gettando nell'urna, o calice come dicevasi, fave bianche o nere, ovvero pallottoline di legno inargentate o pure dorate, secondo volevasi significare approvazione o disapprovazione.

Gli statuti di Pisa furono promulgati nel 1160, e non offrono note speciali. Anche qui il potere politico era nel popolo, che si reggeva a consoli, e si aggruppava in sei compagnie. Ma nella storia Pisana non si ha ricordo di radunate del popolo, o pubblici parlamenti, invece ricorre spesso menzionata l'autorità del Senato, che comprendeva forse i migliori e più anziani cittadini, e costituiva probabilmente un parlamento tanto più autorevole quanto meno affollato*.

A differenza di Genova e di Pisa, la costituzione di Venezia, considerata nel periodo di maggiore potenza della repubblica, fu aristocratica. Alla base della piramide e del potere era il popolo, nel vertice il doge, ma nel mezzo, freno all'uno e all'altro, e realmente sovrano, stava il Senato. Lungo sarebbe anche un breve esame dei mutamenti della costituzione veneta, il quale del resto non è ignoto ai più, nè offre alcunchè di rilevante per l'argomento che ci occupa.

Nemmeno degno di speciale ricordo è il governo di Milano, che pur con la sua tenacia nelle lotte col Barbarossa contribuì massimamente al trionfo delle città libere e al riconoscimento delle loro franchigie col trattato di Costanza. Ma il potere dello

* Emiliani Giudici, *Storia politica dei comuni italiani*, Firenze, 1851, I, 48, II, 40, IV, 5, 12, 30. — M. Camera, *Memorie storico-diplomatiche di Amalfi*, Salerno, 1876, vol. I, pag. 89.

Stato or tenuto dai consoli, or dal potestà *, sempre scisso tra le fazioni interne, lacerate da periodici rivolgimenti, non ebbe mai carattere stabile. Invece il governo di Bologna offre un'immagine molto prossima alla costituzione del municipio romano.

Nelle calende di dicembre il podestà e i consoli convocavano i tre consigli, che erano il maggiore, il minore, e quello di credenza. Dal seno dei tre consigli si sceglievano a sorte quaranta elettori, i quali, congregati a parte, designavano seicento individui, da formare il Consiglio generale. Dopo otto giorni col medesimo metodo procedevasi alla formazione del consiglio minore, e poscia a quello del consiglio di credenza; sicchè un po' la sorte e un po' il criterio di scelta concorrevano alla formazione degli uffici maggiori.

Indi il capo od i capi dello stato, a suon di tromba o di campana, convocavano i consigli per la trattazione degli affari loro assegnati specificatamente dagli statuti. La convocazione poteva essere simultanea o separata, secondo imponeva lo speciale argomento; ma in ogni caso non potevasi addivenire ad una decisione, se la materia, precedentemente, non fosse stata fatta segnare dal podestà o dai consoli in un libro apposito, appunto come si fa nelle moderne assemblee, con la distribuzione dell'ordine del giorno †.

* Il potestà, che dapprima era un rappresentante dell'autorità imperiale chiamata a tenere a freno le città libere, in appresso divenne un'istituzione indigena, liberamente scelta.

Il potestà doveva essere forestiere alla città in cui esercitava il potere; teneva il governo per un anno, e giurava di restituirlo immacolato al termine prefisso; sceglieva una corte, composta di uomini di legge e di arme: sua principal funzione era quella di amministrare giustizia e garentire l'ordine. Naturalmente in alcuni comuni queste attribuzioni ricevevano modificazioni più o meno sensibili.

† Cfr. *La costituzione presso Savigny. Geschichte des Romischen Rechts in Mittelalter*, Bonn, 1850, cap. XX.

ORDINAMENTI ELETTORALI DI FIRENZE

44. Però le istituzioni gloriose di Genova, di Venezia, di Bologna e quanti altri furono comuni liberi del medio evo, vennero vinte ed oscurate dagli splendori di Firenze, delle quali diceva il Thiers che « a lui parendo andare il mondo a una democrazia, era sopra ogni altra nella storia da studiare quella di Firenze come la più democratica dei tempi antichi e moderni *.

Ab antico, come quasi tutte le città italiane, Firenze si reggeva per consoli « sotto la signoria di consoli, dice il Malaspina, col consiglio dei senatori, che erano cento uomini dei meglio della città, come era l'usanza dei romani » †. Ma crescendo ognora più in sviluppo la città e le arti, occorre aumentare il numero dei reggitori, e dare più larga partecipazione agli artigiani nel governo dello Stato.

La prima vittoria del popolo fu nel 1250, quando, per le grandi soperchierie dei nobili, nel 20 ottobre si adunò a folla, ed armato presso la chiesa di San Lorenzo. Quivi riformò lo Stato, dandone il potere ad un capitano del popolo, che fu Uberto da Lucca, al quale aggiunse dodici anziani, due per sestiere, acciocchè guidassero il popolo e consigliassero il capitano. Questi doveva essere nobile e forestiere; ma gli anziani fiorentini, e del popolo. Tutta la gioventù fu iscritta in venti compagnie, ordinandosi che ognuna dovesse accorrere alla chiamata del capitano e degli anziani, avendo fatto all'uopo fondere appositamente una campana, che desse il segno della

* Gino Capponi, *Storia della repubblica di Firenze*, vol. II, Firenze, 1875. Prefaz.. Per gli ordinamenti elettorali oltre i libri citati già del Capponi, del Villari, del Giudici, vedi Del Lungo, *Firenze guelfa* nei primi anni del secolo XIV (in Nuova Antologia, settembre, 1879). — Reumont, *Lorenzo dei Medici*, Firenze, 1865.

† Riccardo Malaspina, *Storie fiorentine*, cap. 50.

radunata. Questa forza il popolo ordinava a custodia della libertà interna; mentre contro i nemici esterni esso faceva tutto una cosa coi nobili, ordinati in milizia, sotto la direzione civile e militare del potestà. Il contado stesso, sebbene diviso in novantasei pivieri, era però organizzato in leghe rispondenti ai sestieri della città, onde all'occasione le milizie del contado si aggregavano a quelle cittadine in un'unica organizzazione e dipendenza*.

Un'altra vicenda, che concorse a rafforzare il governo democratico, e costituì in avvenire la vera base del predominio del popolo, fu l'organizzazione delle arti fatta nel 1265. I buoni cittadini, scelti ad aiutare nel Governo i due podestà forestieri creati dopo la tremenda battaglia dell'Arbia, per avere una forza solidamente organizzata per reprimere tumulti interni, e difendere la libertà e il governo, provvidero ad organizzare le arti, dando a ciascuna di esse consoli e capitadini, collegi e insegne proprie. Le sette arti maggiori (ve ne erano pure cinque minori) furono: dei notai e giudici, dei mercatanti di Calimala, dei cambiatori della lana, dei medici e speciali, dei setaioli e merciai, dei pellicciai. Così il popolo trovavasi sempre pronto alle armi, per impedire le perpetue congiure dei nobili.

Nè veramente il bisogno era scarso: poichè tra guelfi e ghibellini, bianchi e neri, popolani grassi e magri, il dissidio interno era permanente, e continue le congiure per sopprimere la libertà faticosamente conquistata. Però, prima che il secolo tramontasse, un uomo sorto dalla nobiltà, ma di sentimenti democratici, e al popolo assai caro, fiaccò definitivamente la possanza della

* Gino Capponi, *Storia ecc.*, vol. I, pag. 38 e seg. Memorabili sono le parole dello storico stesso (vol. II, pag. 389) «era così fatto il popolo di Firenze, e per antico uso e per antico diritto aveva sì caro il nome di libertà, che al primo suono di questa parola tutti si destavano: e questo popolo era allora tutto unito e concorde in quel sentimento, perchè di quel tanto che ognuno ne avesse impresso nell'animo veniva nel primo sorgere a comporsi un volere solo».

aristocrazia col far votare i famosi *ordinamenti di Giustizia*. Questa legge proposta da Giano della Bella fu diretta esclusivamente contro i nobili. Cosa nuova e incredibile nella storia: la condizione dei nobili fu da questa legge ritenuta come causa d'incapacità ai pubblici uffici: al nobile occorre iscriversi nella matricola di qualche arte, e partecipare al lavoro, per potere prendere parte al governo della cosa pubblica.

Così vinta definitivamente la tracotanza dell'aristocrazia, il Governo ebbe assetto e tranquillità per molti anni. Nel 1322, poi, venne attuata la più grande e decisiva riforma compiuta nella funzione elettorale della repubblica: alludo al sorteggio degli uffici. Per *mania d'egualità*, dice Gino Capponi, *fu introdotto il modo novello, ch'io non temo di appellare funesto* *. Ma un'altra ragione, a giudizio di storici equanimi † vi concorse: quella di metter fine per un po' di tempo almeno alle brighe della elezione dei priori, che si rinnovavano ogni due mesi, ed erano motivo di zuffe, tumulti e pericoli grandi. Per questa riforma fu adunque tenuto il seguente modo. Fu data facoltà ai Priori e ad altri maggiorenti d'imborsare i nomi di coloro, che reputavano poter tenere l'ufficio di priore nello spazio di quarantadue mesi: da questa borsa ogni due mesi si estraevano i priori e il gonfaloniere chiamato al Governo. Tale ordine fu esteso in seguito ai dodici *buon uomini*, ai gonfalonieri delle compagnie, ai condottieri delle milizie, e più tardi a tutti gli altri uffizii, sicchè essendovi non meno di centotrentasei magistrature a cui provvedeasi per sorte, era raro che il più mediocre cittadino non potesse sperare di partecipare in un modo qualunque al governo della repubblica. E mirabile fu il vedere uomini, nati dal nulla, e abituati ai più rozzi mestieri, trattare con finezza di diplomatici e abilità di statisti i più gravi negozi dello stato.

* *Storia della repubblica di Firenze*. vol. I, cap. III, pag. 165.

† Sismondi, *Storia delle repubbliche italiane*, vol. I, 30, pag. 633.

PARALLELO TRA LA GRECIA DI PERICLE E L' ITALIA DEI COMUNI

45. La storia non può astenersi dal notare con meraviglia una profonda rassomiglianza tra la Grecia di Pericle e l'Italia dell'epoca dei comuni. Nel trecento il suolo italiano era sparso di numerose città, quasi tutte rette a popolo, di progredita civiltà, così come nella Grecia, Atene, Sparta, Tebe, Corinto erano alla testa di numerose e civili repubbliche. Anche qui, come nella Grecia, la lotta tra nobili e popolo determinava il progresso delle riforme interne; come invece allo esterno, la massima parte delle forze era sciupata in guerre tra una città e l'altra, tra una Repubblica e l'altra. I Greci ebbero unione in due contingenze; nella lotta contro Serse, in quella contro Filippo il Macedone. Gli italiani si unirono nella memorabile lega lombarda contro l'Imperatore d'Alemagna, ma poi non seppero trovare un terreno di concordia, e finirono con lo sciupare profonde energie nelle lotte tra quei due che *un muro ed una fossa serra*.

Ma una più notevole somiglianza si riscontra tra Atene e Firenze. Il fiorentino del trecento è un greco dei tempi di Pericle: arguto, vivace, dedito alla vita allegra, amante delle belle arti, ricco nel commercio, audace e fortunato nella politica, democratico se mai ve ne fu altro. Questo è il fiorentino che conobbero Dino Compagni, Villani e Malespini, Guido Cavalcanti, Arnolfo di Lapo, e che si può ritenere non inferiore all'Ateniese dei tempi più felici. Malgrado le lotte intestine, Firenze nel Governo della libertà raggiunse il *summum* della potenza economica, e toccò il culmine della bellezza artistica. Secondo Giovanni Villani, che viveva a quei tempi, Firenze aveva feste di continuo, e poteva da un momento all'altro mettere in armi * trentamila fanti, e settantamila lavarne del contado

* Villani, *Storia*, VIII, 2, 39 e Villari P., *La repubblica fiorentina ai tempi di Dante* (in Nuova Antologia, dicembre, 1888) pag. 424.

I suoi cittadini avevano banco in tutto il mondo. Facendo gli affari della curia romana, che aveva relazioni col mondo civile, spargevano i loro rappresentanti e la loro moneta nell'universo conosciuto, e specialmente nella Francia Meridionale e in tutti i paesi d'Italia.

Perciò non fa meraviglia l'aneddoto che si racconta di Bonifazio VIII, il quale nel 1300 avendo dato, in occasione del famoso giubileo, udienza pubblica ai rappresentanti di tutti i popoli, e non scorgendo che in massima parte dei fiorentini, ebbe a dire che essi costituivano il quinto elemento *. Erano questi i tempi, in cui si poneva la prima pietra di S. Maria del Fiore, e si cominciava a costruire Palazzo Vecchio; in cui le stesse leggi della repubblica incontravano tanta estimazione, da essere richieste solennemente per imitazione dalla risorta repubblica romana. Onde il Villani nel riferire la notizia, con patriottico orgoglio, non si può trattenere di esclamare « vedi, o lettore, come mutano gli stati dei secoli, che Roma la quale una volta dette le sue leggi a Firenze e al mondo, ora invece le chiede a Firenze » †.

LE ASSEMBLEE ELETTORALI NEGLI STATI FEUDALI

46. Resta a vedere la funzione dell'assemblea nello stato feudale. Questa ricerca ne menerà a una conclusione, non priva d'importanza, giacchè sarà palese che il sistema rappresentativo e parlamentare, che in Inghilterra ebbe lungo sviluppo e maturità, qui sorse prima che in Inghilterra, e vi ebbe vita per più secoli.

La feudalità è d'origine germanica, e presso i germani fondamento del Governo è l'Assemblea. Chiamasi *withenagemote*

* Gino Capponi, *Storia della repubblica di Firenze*, Firenze, 1895, II, 8, pag. 160.

Villani, *Storia*, IX, 96.

presso gli Anglosassoni, *manlio e campo di marzo o di maggio* presso i Galli, *concilium o conventus o campo di marzo* presso i Longobardi, *curia o parlamento* presso i Normanni : certamente tutti i popoli di razza germanica fondano il loro governo sul consenso delle assemblee di uomini liberi. Or dunque non è meraviglia se l'uso di far partecipe l'assemblea del governo dello stato passasse negli stati feudali, che sorsero nell'Italia e desse origine qui, prima che in Inghilterra, come generalmente si ritiene, alla funzione del sistema rappresentativo o parlamentare. L'importanza dell' assunto merita una breve illustrazione, ma prima accennerò alle assemblee degli stati feudali della Savoia e del Piemonte, secondo le dotte ricerche dello Sclopis*.

Queste antiche assemblee, secondo la testimonianza dell' illustre scrittore, avevano funzioni di primaria importanza nella vita dello Stato. Formavano infatti oggetto delle loro riunioni la protezione della famiglia, la libertà dei matrimonii, la necessità di una pronta amministrazione della giustizia, la difesa della legittima libertà civile dal pericolo d'ogni maniera di usurpazione, l'equa ripartizione degli aggravii, la restituzione dei privilegi, le prime linee della libertà commerciale. Tali assemblee, in conclusione, riuscivano una vera limitazione dei poteri dispotici del principe, al quale strappavano una serie di privilegi distinti all'infinito, ma tutti diretti a trasferire nei sudditi una parte dei poteri del sovrano. Non bisogna dimenticare, per spiegarsi meglio l'autorità di queste assemblee, che di esse facevano parte anche i minori feudatarii, che si reputavano signori assoluti nelle loro terre, e che pertanto talvolta osavano ribellarsi formalmente al sovrano per la tutela dei loro diritti. Lo Sclopis ricorda che quando nel 17 giugno 1430 Amedeo VIII, primo Duca di Savoia, promulgò i suoi statuti senza

* Sclopis, *Considerazioni storiche intorno alle antiche assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia*, Torino, 1878.

l'assenso degli Stati, una rappresentanza di nobili vi fece opposizione con atto del 30 settembre 1430 in quanto mancava ad essi « *landabilis et longeva consuetudo, diu in ipsa valle observata, nulla decreta sive statuta fieri possunt, nisi in quantum fuerit de voluntate consensu et auctoritate nobilium, parium, imparium et sapientum consuetudinarium dictae vallis* ». Conseguentemente la stessa rappresentanza chiedeva la revoca di quei decreti ed in difetto protestava della nullità dei medesimi, e contro ogni lesione della libertà, privilegi e consuetudini del ducato.

La forma di convocazione era assai semplice. Filippo, principe d'Arcais dal Comune di Torino ai 22 novembre 1328 scriveva: « *Celebraturi colloquium die dominica ventura proxima apud civitate Scatangarum super aliquibus terre nostre tangentibus, bono statum, mandamus quatenus duos ambaxatores per vos eligendos ad idem nobis mittere procuretis* » *. E come esempio della funzione di tale assemblea si può ricordare quella tenuta nel 3 gennaio 1379 in Moncalvo per la successione del Marchesato di Monferrato.

Erano in Moncalvo convenuti, per tale oggetto, molti nobili, popolani, rappresentanti di comuni dai vari luoghi del Marchesato. Udite le richieste che alla assemblea faceva il duca di Brunswick, patrigno dell'ultimo marchese defunto, sorse a parlare Albertone da Prato, deputato di Moncalvo, sostenendo che si dovesse obbedienza al nuovo sovrano, ma con esplicita condizione, che cioè in caso non rispettasse la vita e la roba dei suoi sudditi (*quot cunque minimo iniuriam vel violentiam facere realem vel personalem*), immantinenti i sudditi si dovessero ritenere prosciolti dall'obbedienza (*cassa sit et vana et nullum valorem prorsus habeat*). Il giureconsulto Stefano, dei signori

* Sclopis. Op. cit., pag. 61.

di Cerreto, approvò le proposte dell' Albertone, ma aggiunse che la fedeltà da giurarsi al nuovo sovrano non si dovesse estendere al di là del ventesimoquinto anno compiuto della sua età, affinchè i sudditi potessero giudicare se loro convenisse continuargli obbedienza (*videant qualiter se habeat*). Molti altri convenuti presero la parola, e discorsero sui bisogni e le spese della reggenza, sulla guerra, sulle milizie, finchè dal cancelliere Roggeri venne presa la decisione nei seguenti termini. « *In reformationem eiusdem Consilii et Parlamenti, facto partito de sedendo ad levandum per dictum dominum Ottolinum vicarium, obtentum fuit et placuit omnibus de parlamento prædicto nemine discrepante, quod detur potestas et baylia tam de iure quam de compositione et bona concordia prædictis eligendis super prædictis factis tangentibus dictum dominum comitem Sabaudiae ecc. ecc. quousque attingerit aetatem annorum XXV pro quolibet, et per modum, sub formis, modis et conditionibus, qui et que arregati et consulti, et arregata et consulta fuerant per consiliarios prædictos* ».

Questa è la parte sostanziale del lungo verbale, fatto in più copie, a cui, seduta stante, apposero la firma settantacinque maggiorenti, non essendo stato possibile raccogliere quelle di tutti i presenti, *nam ibi aderant de nobilibus et subditibus dicti marchionatus maxima multitudo*.

Il voto era seguito per alzata o seduta (*de sedendo ad levandum*) promiscuamente tra i presenti.

LE ASSEMBLEE ELETTORALI NEGLI STATI FEUDALI DELL' ITALIA MERIDIONALE

47. Ma, come ho già osservato, prima che nel Piemonte e nella Savoia, con maggiore solennità l'assemblea rappresentativa aveva funzionato negli stati feudali dell'Italia meridionale,

dove i Normanni portarono col dominio lo spirito fiero e indipendente della loro razza*.

La principale funzione dell'assemblea, nel governo dei Normanni, stava nella scelta del capo dello Stato. Il primo Conte di Puglia, Pandolfo Capodiferro, venne eletto liberamente nell'Assemblea del 1042. Seguì Dregone eletto nel 1046, Unfredo nel 1051, Roberto nel 1059. Più tardi Ruggiero, conte di Puglia e duca di Sicilia, per dare maggior prestigio allo Stato, si fece elevare alla dignità regale in assemblea solenne tenuta nel 1129 in Palermo « *non longe convocatis ad se aliquibus ecclesiasticis peritissimis atque competentissimis personis, nec non quibusdam Principibus, Comitibus, Baronibus, simulque aliis qui sibi sunt visi probatoribus viris* » giusta il ricordo del cronista contemporaneo**. Ma in questo ricordo è notevole come non solo gli ecclesiastici ed i feudatarii, fossero convenuti alla solenne assemblea, ma anche taluni cittadini, non investiti di dignità, sibbene ritenuti meritevoli di speciale considerazione dal Sovrano. In genere la composizione delle maggiori assemblee era fatta di feudatarii (conti, baroni, compresi gli ecclesiastici aventi giurisdizione feudale, ed i feudatari minori e militi, godenti un piccolo feudo *in capite*) e rappresentanti di università: *comites, barones, et universitatum quarum libet syndicos*, dice la costituzione di Re Federico †. Per eccezione all'elemento ordinario il sovrano aggiungeva taluni cittadini di sperimentata maturità e di senno, come fece Ruggiero per l'assemblea di Palermo, come fece dopo Guglielmo II per l'assemblea, da cui fu innalzato al trono. Ma fu propriamente Federico II di Savoia,

* Calisse, *Storia del Parlamento in Sicilia*, Torino, 1887. — Rosario Gregorio, *Introduzione allo studio del diritto pubblico siciliano* ecc. Palermo, 1794. — N. Palmieri, *Saggio storico e politico sulla costituzione del Regno di Sicilia*, Losanna, 1844.

** Y. appendice presso Calisse (op. cit.) pag. 284-285.

† Cap. III presso Calisse op. cit., pag. 26.

principe dalla mente larga e dall' animo gagliardo , che portò nella costituzione ordinaria dell' assemblea il soffio della corrente popolare.

A questo risultato non si giunse d'un tratto, ma dopo molteplici riforme, con le quali già i rappresentanti delle città erano stati chiamati a funzioni d'interesse generale. Nel 1222 un ordine dell'Imperatore chiamò d'ogni parte del Regno sei *buoni uomini*, affinchè curassero l' esecuzione di un Decreto, riflettente l' uso delle monete ; nel 1226 un altro ordine affidò ad altrettanti buoni uomini l' esecuzione d'un Decreto contro i perturbatori della pubblica quiete.

Nel 1231 al Parlamento di S. Germano , dove si trattò la pace col papa, figurarono presenti alcune persone chiamate plebee: nello stesso anno, essendo le campagne devastate dai bruchi, Federico ordinò che ciascuno dovesse ogni giorno raccoglierne quattro tomoli dal proprio terreno, e quindi portarli a quattro giurati, scelti in ogni città, e villaggio, per essere bruciati. Nel 1232 commise a sei borghesi l'incarico di assistere il contestabile di Capua nella costruzione delle fortificazioni di S. Germano; e nello stesso anno prescrisse che in ogni luogo si eleggessero due cittadini incaricati a difendere le popolazioni dalle frodi dei venditori di grasso. Nel 1232, e poi nel 1234, nei parlamenti di Lentini e Messina, istituì per ogni distretto una curia o consiglio provinciale, che doveva sindacare gli atti dei magistrati, e dopo averne fissati il tempo e il luogo di riunione impose che ogni città mandasse quattro *buoni uomini* a tali assemblee, e due ve ne mandassero i luoghi minori. Ma non siamo ancora all' assemblea politica. È al Parlamento di Foggia, nella domenica delle Palme, 8 aprile 1240, che Federico per la prima volta convocò ufficialmente i rappresentanti della città. Per fortuna la posterità ha cognizione dell' lettere missive raccolte dalla paziente diligenza dell' Huillard-Bréholles. Il gran Cancelliere Pietro della Vigna nel suo stile magniloquente

scrisse tre epistole diverse: con una si rivolse ai feudatari, con una seconda s' indirizzò alle città maggiori nominalmente, affinchè destinassero due ambasciatori (*duos nuntios ad nostram presentiam destinatis*), con la terza invitò i giustizieri a render noto a tutti gli altri luoghi del regno, di mandare i propri rappresentanti, due per le città, uno per i castelli, e villaggi (*ducturus tecum duos nuntios de una quaque civitate et unum de una quaque castre jurisdictionis tue que in demanio nostro tenetur ad praesens*) *.

Queste assemblee politiche, convocate dai sovrani, prendevano nome di curie generali e solenni, per distinguerle dalle curie minori, che erano le adunanze provinciali, i consigli di città, i sinodi ecclesiastici. Chiamavansi anche *consilium*, *conventus*, *colloquium*. La parola parlamento trovasi adoperata per la prima volta nella letteratura per un' assemblea tenuta da Corrado in

* Huillard Bréholles, *Historia diplomatica Frid. II*, Paris, 1865, V. p. II, pag. 793 e seg.

a) lettera agl' individui.

Fridericus etc. Obberte Fallamenache secreto Panormi etc. Cum apud Fogiam in feste Palmarum primo venturo colloquium indixerimus generale, fidelitati tue praecipiente mandamus quatenus in termine supradicte, omni mora et dilatione cessantibus. nostre te conspectui representes, ut serenitatem vultus nostri respicias et nostram audias voluntatem. Datum Viterbi I Martii XXII indic.

b) Alle città maggiori.

Fridericus etc. Baiulis, iudicibus et universo populo Panormi etc.

Cum apud Fogiam feste Palmarum primo venturo colloquium indixerimus generale, ubi de fidelibus nostris aliquos ex singulis regni nostri partibus volumus habere praesentes, fidelitate vostre precipiente mandamus, quatenus in termine supradicto, sicut gratiam nostram diligitis, duos nuntios vestros ad nostram presentiam destinatis, qui pro parte vestrum omnium serenitatem vultus nostri propiciant et nostram vobis referant voluntatem. Datum Viterbi et.

c) 21 giustizieri, per i luoghi minori.

Fridericus Fogiam etc. fidelitati tue precipiente mandamus quatenus in predicto termino personaliter nostre conspectui te presentes, ducturus tecum duos nuntios de unaquaque civitate et unum de unoquaque castre jurisdictionis tue qui in demanio nostro tumentur ad presens, praeter civitates illas quibus de mittendis earum nuntiis litteras. misimus speciales quis facias assignari. Datum Viterbi etc. »

Amalfi nel 1253, secondo narra nei suoi Diurnali Matteo Spinelli. Ora dai citati documenti risulta in modo indubbio che l'Italia meridionale precedè l'Inghilterra nel chiamare i rappresentanti dei comuni a parlamento, poichè è ben noto che fu soltanto nel 1264 che Simone di Monteforte invitò in Inghilterra a parlamento anche i rappresentanti delle città e dei borghi. Il sistema rappresentativo, d'altra parte, sorgeva naturalmente. Il Comune antico chiamava tutti i cittadini a discutere gl'interessi dello Stato: ma, questo cresciuto, e sorto con la feudalità un ordine speciale di cittadini che sovrastavano agli altri, era impossibile la convocazione di tutti in unica assemblea. Oltre a ciò concorrevano a rendere impossibile la presenza di tutti nell'assemblea le grandi distanze e le spese necessarie per accedere al luogo designato al convegno, mentre d'altra parte i liberi uomini, a cui i sovrani chiedevano tributo di denaro e di milizie, non si sapevano adattare a pagare ai messi regii senza avere contribuito col loro voto a deliberare il grave onere.

Di qui sorse naturale la forma della rappresentanza, una specie di delegazione di poteri, per cui il barone rappresentò i vassalli, l'ecclesiastico gl'interessi del clero, e il deputato o il sindaco le città grandi e piccole, che pur concorrevano alla vita dello stato coi tributi e le milizie.

Si eleggevano i rappresentanti delle città dal Consiglio di città. Questo sembra potersi rilevare dalle lettere missive pel Parlamento di Eraclea tenuto il 6 gennaio 1314 da Federico II. Colle sue lettere missive *baiulo; iudicibus, iuratis et universis hominibus civitatis etc. invitandoli quatenus statim receptis praesentibus, de melioribus et sufficientioribus vestrorum syndicis duos idoneos utique atque fideles nostros unanimiter et concorditer eligatis et approbetis, ac electos et approbatos omnium vestrum auctoritate suffultos cum decreto electionis et approbationis eorum, ad nos etc. Quibus sindicis vestris competentes expensas eorum proinde de quacunque pecunia universitatis vestras tribuatis aut*

tribui faciatis etc. Donde si rileva pure che i sindaci, come erano detti i rappresentanti dei Comuni, erano elettivi, godevano una indennità, e prima di prendere funzione dovevano far verificare il decreto della loro elezione.

Come seguiva l'adunanza? Stavano tutti insieme, feudatarii e rappresentanti di comuni e demanio, ma sul principio del secolo XV, in Sicilia, si divisero in *bracci* (braccio ecclesiastico, militare, demaniale). Il Re apriva la seduta, seguiva la discussione quasi sempre vivace, degenerante spesso, non limitata nemmeno dalla presenza del sovrano. Le votazioni seguivano a voce alta, ciascuno dando il voto secondo titolo e grado. Un cancelliere notava i voti, e proclamava l'esito della votazione.

Questi parlamenti, cresciuti all'ombra delle tradizioni normanne e fecondati dal senno delle dinastie sveve ed aragonesi, indiscutibilmente racchiudevano la miglior parte della potestà sovrana. In seno ad essi facevansi le leggi, da essi emanava il sindacato su tutte le magistrature pubbliche, da essi si scemava od aumentava l'onere delle imposte, sicchè la felicità dello Stato era principalmente riposta nella loro buona funzione.

Perciò, ben disse lo Sclopis di questa parte meridionale di Italia « che può addursi ad esempio di felice introduzione e di non lenti progressi del Governo costituzionale nel risorgere della civiltà » *.

* Sclopis, *Le antiche assemblee ecc.*, Torino, 1878.

CAP. V.

Il sistema elettorale inglese*.

48. Importanza del diritto pubblico inglese. — 49. Antiche assemblee inglesi. — 50. Ordinamento territoriale degli anglo-sassoni. — 51. Origini del Parlamento. — 52. Prime norme elettorali. — 53. Riforme elettorali del 1832. — 54. Riforme elettorali del 1867. — 55. Riforme elettorali del 1884-85. — 56. Condizioni attuali. — 57. La corruzione elettorale e le leggi di repressione.

IMPORTANZA DEL DIRITTO PUBBLICO INGLESE.

48. *La parte degli inglesi nel diritto pubblico è quasi eguale a quella dei Romani nel diritto privato*, dice il Bluntschli †, e

* Bonghi, *La legge di riforma elettorale alla Camera dei Comuni e alla Camera dei Pari* (in Nuova Antologia, maggio, giugno, 1867) — Id. *Le leggi inglesi contro la corruzione elettorale* (in Nuova Antologia, aprile, 1892). — Disraeli, *Parliamentary reform speeches 1848-1868*, London, 1868. — Le fevre-Portalès, *Lois electorales en Angleterre et en France*, Paris, 1864. — Cox A. *History of the reform bills of 1866-67*, London, 1868. — Bagehot W., *Essay on parliamentary reform*, London, 1882. — Green (W. Cumrington) *The representation of the people Act 1884 with the introduction and notes*, 2. edizione, London, 1865. — Grego G. *A History of parliamentary elections and electioneering from the Stuarts to Queen Victoria*, London, 1892. — Richards H. C., *The candidates and Agents Guide in contested elections being a complete Vademecum*, 3. edizione, London, 1900. — W. Spencer, *The electoral and the legislature*, London, 1892. — Mac-Calmont F. II., *The parliamentary poll Book of all elections from the Reform Act of 1832 to march 1906 (inclusive) with alphabetical list of members and candidates*, 3. edizione, Nottingham, 1906.

† Bluntschli, *Politik*, Berlin, 1882, VII, 4.

Il Sergi in uno splendido scritto (*Inglese e Romani, cause e parallelismo della loro grandezza*, in Nuova Antologia, aprile, 1899) sostiene la quasi identità della razza, tra inglesi e romani. « Tutte quelle genti che invasero in tempi differenti « le isole britanniche, meno i celti, sono di quella specie eurafricana, che aveva « occupato l'Europa da tempo antichissimo: e quindi esse sono affini alle popo- « lazioni del Mediterraneo, e quindi naturalmente ai romani. Mentre i romani « appartenevano alla stirpe mediterranea con pochissimi elementi estranei, gl'in-

niun giudizio più autorevole ed esatto di questo, quando sia inteso con la dovuta equanimità, senza esagerazioni. Gli inglesi non crearono il governo parlamentare, nè il governo rappresentativo, come ho già accennato; ma l'uno e l'altro consolidarono e perfezionarono, mercè secoli di lenta trasformazione, adatta al clima, all'indole, alle tradizioni, ai progressi del viver civile della loro terra. Guardate nelle singole disposizioni, molte parti del diritto pubblico inglese appaiono deficienti, e forse assurde, ma considerate nel complesso finiscono per rilevarsi come parti sapienti e storicamente necessarie di un edificio armonico e superbo. Questo edificio, dice opportunamente uno dei più acuti storici della costituzione inglese « non è stato « fabbricato in una volta sola, secondo un piano regolatore e « l'architettura del tempo, ma in più volte in epoche diverse, « rimpedulato di tanto in tanto, puntellato quà e là secondo il gu- « sto e la fortuna, secondo la comodità dei diversi proprietari ».

« glesi appartenevano alla stirpe nordica mescolata con elementi mediterranei: « l'uno e l'altro sono due rami di un tronco romano, le differenze etniche sono « puramente esteriori e superficiali, i caratteri fisici fondamentali sono identici. « Le manifestazioni psicologiche e sociali di coteste due stirpi affini devono naturalmente mostrare anche la loro affinità etnica ».

E l'illustre antropologo di questa affinità etnica raccoglie le prove nell'identità di sviluppo della grandezza dei due popoli. « Noi troviamo l'imperialismo inglese come una manifestazione analoga all'imperialismo romano; vi troviamo lo stesso procedimento di espansione come in Roma antica, lo stesso senso pratico, la stessa politica, lo stesso sentimento della personalità col medesimo rispetto in tutte le circostanze, l'identica libertà religiosa e l'identica tolleranza dentro e fuori delle colonie, la medesima grandiosità e anche l'identico conservatorismo delle forme, l'egoismo bene inteso unito armonicamente allo sviluppo delle condizioni reali della vita e all'altruismo illuminato. »

Ma parecchi fenomeni, come avvertiva nei principii di quest'anno una rivista inglese (*The Forum*) lasciano credere che la razza inglese si avvii per la parabola discendente. L'imperialismo con tutti i suoi furori di conquiste e di godimento (di che è effetto la scellerata guerra al popolo boero) è sintomo di decadimento, checchè ne pensi il Demolins (*A quoi tient la supériorité des Anglo-saxons*, Paris 1898). Anche il vecchio Herbert Spencer nella recentissima pubblicazione dei *Ricordi* della sua vita segnala come sintomo di decadimento della razza inglese la ingiusta e ingloriosa guerra contro il popolo boero.

Fare confronti, pretendere simiglianze, imporre imitazioni, come molti stoltamente fanno, è come dare per forza vesti e costumi identici a gente per clima, indole, e abitudini sostanzialmente diversa!

E come nel diritto pubblico in genere, anche nel diritto elettorale in specie, la natura del popolo inglese si rivela. Il sistema elettorale, che ha dominato quasi invariabilmente per cinque secoli, poteva essere tollerabile solo in Inghilterra; perchè nessun popolo latino per esempio, al contatto della rivoluzione francese, che spandeva le sue faville sino nella lontana America, avrebbe tollerato l'esistenza dei così detti borghi putridi (*rotten boroughs*). Ma in Inghilterra, dove regna ancora la paria ereditaria, la mite riforma elettorale del 1832 non passò senza gravi contrasti, e le riforme del 1867 e 1884-85, che finalmente hanno dato alla nazione un sistema elettorale moderno e liberale, non furono vinte senza grandi clamori pubblici, che quasi minacciarono l'esistenza della secolare costituzione. Progredire sì, ma conservando, ma lentamente trasformando, ecco il fondo del movimento delle istituzioni inglesi: « *nous avons fait des changements de temps en temps, mais ces changements ont été à la fois un acte de conservation et un progrès: un acte de conservation parce qu'ils étaient un progrès: un progrès parce qu'ils conservaient* »*.

* Freeman: *Le développement de la constitution anglaise* (trad.) Paris 1877 introduct.

Il Bourget nel *Figaro* (27 giugno 1897) descriveva efficacemente la migliore caratteristica della razza inglese, che è lo spirito di conservazione: « *La durata*, « ecco veramente un altro tratto essenziale di questa forte razza, e che altri dimenticano troppo, quando ci si parla del suo spirito d'iniziativa.

« La lezione che al mondo fornisce la grandezza anglosassone è che i repentini « mutamenti non sono necessari; egli è che la natura sociale procede nelle sue « possenti creazioni collettive, che sono gl'imperi, come la natura fisica nelle sue « creazioni vegetali o animali, per una serie di sforzi ininterrotti, piuttosto che « per mezzo di scosse violenti. Come gl'inglesi hanno conservato tutte le costruzioni della loro vecchia Oxford, senza abbattere una pietra, e tutte le fonda-

ANTICHE ASSEMBLEE INGLESI

49. L'assemblea, che è il fondamento delle libere istituzioni, passò nel suolo inglese con gli Anglosassoni, che successero nel dominio ai romani. La *witenagemote* è istituzione antichissima *. Si rammenta che il passaggio alla religione cristiana degli anglo-sassoni nel secolo VI fu votato da una *witenagemote*. A tal uopo il re Edwin convocò i maggiorenti del regno, ai quali espose i motivi che l'inducevano ad abbracciare la nuova fede. Seguì un'animata discussione, nella quale il Vescovo Paolino espose con calore le bellezze della religione cristiana: dopo di che, in seguito a deliberazione dell'Assemblea, il vecchio culto, come per legge dello Stato, venne sostituito dal nuovo.

Questa specie di assemblea conteneva il fior fiore del regno. Si radunava tre volte l'anno a Pasqua, a Natale, a Pentecoste: partecipavano alla riunione il re, la sua famiglia, i prelati, gli *Ealdormen*, i grandi dignitarii, gli ufficiali e dipendenti del re, e con termine generale tutti i componenti venivano chiamati *witan* o *sapienti*. La forma di convocazione era personale: una lettera del re (*writ*) chiamava all'assemblea. Non v'era affare che sfuggisse alla competenza della *witenagemote*, e tutte le leggi degli Anglosassoni portano la dicitura dell'approvazione del *witan* †: così il consenso nella concessione fatta dal re ai

« zioni del medio evo, insinuandovi un po' di modernità, così hanno conservato
 « tutta la gerarchia della loro nobiltà, ritemperandola senza interruzione con ele-
 « menti nuovi, eccellenti per ingegno, e per mezzo delle nuove ricchezze, così
 « hanno conservato il potere regio, spogliandolo sempre più delle sue temute e
 « temibili prerogative, e ne hanno fatto il più alto e il più benefico tra i servizii
 « pubblici della loro democrazia ».

* Fischel: *Storia della Costituzione Inglese* (Trad.) Milano 1869 pag. 16.

† Ecco una formola: *haec sunt constituta, quae Edgardus rex concilio sapientium suorum instituit* (Glaason: *Droit et constit. polit. dell'Angl.* Paris, 1882 I, parte III pag. 43).

privati di terre pubbliche, la giurisdizione civile e criminale, l'imposizione d'imposte specie nei casi straordinari, la nomina del re, sin quando la nomina non si convertì in una successione ereditaria, rimanendo nel formalismo dell'incoronazione il simbolo dell'antica elezione. Non senza ragione si ricerca in questa assemblea il germe della futura camera alta: *la camera dei lords*, dice il Freeman, *non solo deriva, ma è nel fatto l'antica witenagemote* *.

Alla *witenagemote*, che era l'assemblea privilegiata, si contrapponeva la *folkagemote*, che era l'assemblea di tutti. Oltre di che secondo l'ordinamento territoriale, vi erano altre assemblee locali, cioè la *shirogemote*, od assemblea della contea, e la *burgemote* od assemblea del borgo **.

ORDINAMENTO TERRITORIALE DEGLI ANGLOSASSONI

50. La divisione territoriale del regno Anglosassone è fatta in contee, centurie e borghi, corrispondente allo ordinamento francese di province, distretti e comuni. *L'hundred*, di cui ricorre spesso il nome nella legislazione inglese, è il distretto o centuria, ossia unione di cento borghi, di cui è traccia anche presso Tacito « *centeni ex singulis pacis sunt, idque ipsum inter suos vocantur, et quod primo numerus fuit, jam nomen et honor est* » †. La *city* è il nome d'onore conservato alle comunità di origine romana (*civitas*): però, più tardi, sotto la monarchia feudale, le città diventano numerose e importanti per sviluppo industriale e commerciale. Fondamento alla vita comunale è il *burh* (borgo), il quale da principio è la casa

* Freeman: *Lo svolgimento della costituzione inglese*. Torino 1894 (trad.) in Bibl. Sc. Pol. cap. II pag. 119.

** Vauthier: *Il Governo locale Inglese* (trad.) in Bibl. Sc. pol. Torino 1896 cap. I pag. 1377.

† Tacito: *Germ.* cap. VI.

fortificata del nobile, poi, ingrandendosi con le agglomerazioni sorte intorno, acquista forma e vita ed organismo autonomo nell'organizzazione dello Stato. Esso ha un proprio magistrato (*burh-gerefa*), una propria assemblea (*burh-gemote*), proprii amministratori in dodici legali messi a capo della comunità *.

E col tempo, per effetto di concessioni sovrane, il borgo riesce ad aumentare straordinariamente la sua autonomia. Gli abitanti di essi ottengono di pagare in blocco i tributi di cui sono debitori, ripartendo liberamente fra loro la somma totale, la cui riscossione è data in appalto ad una delle tante associazioni che formavano in Inghilterra come in Italia la base della vita comunale: la gilda dei mercanti **. Più tardi rivendicano l'autonomia giudiziaria. Ottengono il diritto di avere un tribunale particolare, la cui giurisdizione si esercita specialmente in materia di polizia, e che li dispensa dall'obbligo di andare alle udienze che si tengono nella centuria ad occasione del giro dello sceriffo †. Essi hanno il proprio *leet*, presieduto dal prevosto o *reeve*, assistito a sua volta dai notabili che formano un collegio conosciuto più tardi sotto il nome di *leet-jury*. Il borghese pertanto, od abitante del borgo, corrisponde, date le differenze di razza e di tradizioni, ad un cittadino dei liberi comuni medioevali. Nella pienezza dell'esercizio dei proprii diritti il borghese deve soddisfare a queste condizioni.

1.° Essere personalmente libero (*liberi homines*) o *freem ann*.

* Gneist *Engl. Werf Gesch*, Berlin, 1869 I. p. 3 pag. 43-44. Glasson: *Droit et constit. pol. de l'Ang.* Paris 1872 vol. II. pag. 166.

** *Gilda mercatoria o ceapmanne-gild*. La gilda mette capo nella notte dei tempi ad istituzioni pagane, costituite per speciali sacrifici. Riuscì a poco per volta a mettersi nelle mani il governo completo della città, impossessandosi del ramo finanza, della sicurezza pubblica, della rappresentanza presso il re, e così dicendo.

† Sceriffo viene dal normanno *sheriff*, che è a sua volta trasformazione dell'anglosassone *shirgerefa* (*shir contea, gerefa capo*). Le visite, che lo Sceriffo faceva due volte l'anno, si chiamavano il giro del visconte (*turnus vice-comitis, sheriff's tourn*). V. Vauthier. *Il Governo locale inglese*. Torino 1896 (trad.) I, pag. 1883.

2.^o Aver domicilio nel borgo (*resiants*), ciò che si otteneva con la nascita, col matrimonio, con l' esercizio di una professione.

3.^o Pagar le imposte (*pajing scot*).

4.^o Prendere parte all'amministrazione della giustizia e dei lavori pubblici (*bearing lot*). Questo complesso di funzioni, per le quali occorre periodiche riunioni, costituiva i borghesi in una specie di associazione, o, per usare il linguaggio dell'epoca, in Corte (*Court-Leet*) *.

ORIGINI DEL PARLAMENTO

51. Nessuna meraviglia se da queste forti comunità di uomini liberi uscisse un giorno, senza scosse, come per effetto di sviluppo regolare e continuo, la più illustre assemblea parlamentare che vanti la storia.

« Sotto la pressione dell' Amministrazione normanna, dice il « Vauthier †, vincitori e vinti si erano confusi: lo Stato era « costituito, le sue principali fondamenta erano al riparo della « distruzione. La nazione rivendicava ormai la libertà indivi- « duale, la soppressione dell'arbitrio governativo, maggior or- « dine e regolarità nell' amministrazione ». Ad accelerare l'ora fatale concorse l' amministrazione di Giovanni Senza Terra, principe dappoco e vile, che colle sue sevizie aveva stancato nobiltà, clero e popolo. I baroni confederati mossero contro di lui, e senza colpo ferire, soltanto per paura, lo costrinsero a firmare un trattato, che fu il riconoscimento dei diritti e doveri del sovrano, dei maggiori feudatarii, e del popolo (29 giugno 1215). La Gran Carta, fondamento delle libertà inglesi, non sorse d'un tratto, ma fu il frutto dei germi nati in tempi

* Gneist: *Engl. Verf. gesc.* Berlin 1867 II, p. 8 pag. 123-126.

† Vauthier: *Il Governo locale inglese* (trad.) Torino, 1896 cap. I, p. 1389.

lontani, fu la constatazione giuridica e politica delle libertà inglesi giunte al massimo punto di sviluppo*.

Nè può dirsi opera di un genio o di una classe, sibbene deve ritenersi l'opera di tutta la nazione, guidata e rappresentata dai baroni, mercè il cui senno venne a stipularsi una specie di trattato tra due avversarii, il sovrano e il popolo, affidandosi la leale esecuzione dei patti a un comitato di venticinque persone (art. 61).

Nella Gran Carta della libertà inglese, come fu chiamato per antonomasia il patto stipulato con Giovanni Senza Terra, evvi una disposizione per la composizione della grande assemblea nazionale (art. 14) †, ma non vi si veggono menzionati gli uomini liberi dei borghi. Vi è il principio rappresentativo in questo, e in alcuni altri articoli (18, 48, 12), ma il concetto della partecipazione delle comunità ai grandi poteri dello Stato manca del tutto, giacchè fu soltanto cinquant'anni dopo che ebbe ad affermarsi con Simone di Montfort, conte di Leicester. Questi, che teneva prigioniero il re, comprese che per assicurarsi il dominio era necessario afforzarsi con nuovi elementi attinti dal popolo. E invece di convocare la solita assemblea di baroni e prelati, o il Consiglio ordinario del Re, dispose col celebre *writ of summons* (1254) la convocazione di un Parlamento, in

* « L'atto storico della *Magna Carta* chiude in sè, nella forma solenne d'una « lettera di privilegio confermata dal giuramento, il contenuto principale, e una « serie di garanzie, per togliere gli abusi alla potestà regale in tutti i campi dell'amministrazione ». Gneist. *L'amm. e il diritto am. ingl.* (trad.) in Bib. sc. pol. Torino 1896, II, p. 3.

Secondo Voltaire (cit. dal Du Parieu, *Principii della scienza politica*, cap. V). « La nazione inglese è giunta finalmente a costituire quel governo saggio, « nel quale il principe onnipotente può fare il bene, ha le mani legate per fare « il male, nel quale i signori sono grandi senza insolenza, e senza vassalli, nel « quale il popolo concorre al governo senza confusione ».

† « Et de scutaglis assidendis summoneri faciemus Archiepiscopos, Episcopos, « Abates, Comites et maiores Barones regni sigillatim per literas nostras. Et « praeterea faciemus summoneri in generale per vicecomites et ballivos nostros « omnes illos qui in capite de nobis tenent ».

cui anche i borghi e le città fossero tenuti a mandare due rappresentanti *de discretioribus, legalioribus et probioribus tam civibus quam burgensibus*. Se ricordiamo che Federico II di Svevia al Parlamento di Foggia del 1240 aveva convocati i rappresentanti delle città e castelli (*duos nuntios de unaquaque civitate et de uno quoque castro*), vediamo subito che il Parlamentarismo anticipò in Italia di quasi un quarto di secolo il sorgere in Inghilterra. Ma in Inghilterra, adattandosi meravigliosamente ai costumi, all'ambiente, alle tradizioni, non solo nacque, ma si sviluppò e consolidò. Nel 1295 già il Parlamento aveva assunto stabile organizzazione. Due anni dopo colla *confirmatio chartarum* di Edoardo I, furono solennemente riconosciute le prerogative sovrane della nuova assemblea, avendo il Re giurato che « nessuna taglia, nessun sussidio nel suo regno sarà imposto da lui e dai suoi eredi, senza il voto e l'assenso degli arcivescovi, dei vescovi ed altri prelati, dei conti, baroni, cavalieri, borghesi ed altri uomini liberi »*.

PRIME NORME ELETTORALI

52. Qual'era la forma di elezione, e quali gli eleggibili, nel periodo embrionale del parlamentarismo? Sembra che nei primi tempi tutto si riducesse all'arbitrio dello sceriffo, che conoscendo il giorno in cui erano indette le elezioni, e presiedendo il comizio ed eseguendo la proclamazione, poteva maneggiarsi in guisa da dichiarare eletto chi gli talentasse. Gli eccessi di tale procedura generarono anche i freni della legge. Un'ordinanza reale del 1404 obbligò lo sceriffo a notificare la data di convocazione dei comizi quattordici giorni innanzi.

Un'altra ordinanza di Enrico III del 1429 determinò che la

* È l'art. 1 dello Statuto *de tallagio concedendo* (v. Palma, *Costituzioni moderne in Bib. di Sc. pol.* Torino, 1894, pag. 922).

elezione fosse proclamata in piena assemblea della contea, e che i partecipanti ad essa fossero tenuti di mettere a protocollo i loro sigilli: gli atti stessi della elezione si dovevano trasmettere al cancelliere della Corte. In appresso con altra ordinanza del 1433 gli incartamenti della elezione furono sottomessi allo esame dei giudici d' assise, che potevano multare gli sceriffi, e' privare della diaria i membri illegalmente eletti.

Anche la base dell' elettorato attivo venne fissato con ordinanza di Enrico VI del 1430, e quasi inalterata si è conservata nel diritto elettorale inglese sino al 1832.

« Nell'avvenire, dice l'ordinanza, soltanto i liberi possessori della rendita annua di 40 scellini debbono prender parte alla elezione *.

Così un medesimo censo conferiva il diritto di sedere tra i giurati, e d'essere elettore.

Per tal modo lo sceriffo, nei termini indicati dalle ordinanze reali, convocava gli elettori, e a quelli che si presentavano come tali, quando non gli fosse altrimenti noto, deferiva il giuramento sull'ammontare delle rendite possedute. Il voto davasi ad alta voce: per eletto s'intendeva colui che avesse raccolto la maggioranza dei suffragi (*qui maiorem numerum ipsorum habuit qui 40 solidos et ultra per annos expendere possunt*).

Circa l'eleggibilità una prima condizione era l'obbligo di residenza nella contea (*residentes*): altra condizione nella qualità di cavaliere, senza distinzione di vassalli, e sottovassalli. Per altro, repugnando a moltissimi l'ufficio, fu necessità di accontentarsi di eleggere anche i valletti (*esquires*): onde un'ordinanza di Errico VI stabilì definitivamente l'eleggibilità nel modo seguente « che siano da eleggere solo i notabili cavalieri, nonchè « quei notabili *esquires* e *gentlemens* (valletti e gentiluomini)

* Gneist, *L'amm. e il gov. ann. ingl.* (trad.) in Bib. Sc. Pol. Torino 1896, III, p. 4, pag. 39.

« della contea, i quali possono diventar cavalieri e per conseguenza i possessori di venti lire di rendita fondiaria, ma « nessun *ieomen* inferiore di classe ».

Molta incertezza regna, sulla rappresentanza della città e dei borghi. Quando Simone di Montfort fece la famosa convocazione del 1264, diresse l'invito a 21 città e borghi, perchè inviassero due rappresentanti. Questo numero variò continuamente nei successivi parlamenti, perchè molte città e borghi schivavano l'onore di avere proprii rappresentanti per l'onere delle maggiori gravezze che ne venivano, mentre al contrario altri borghi e città reclamavano questo diritto come uno speciale privilegio. Secondo le indagini del Gneist *, sotto il regno di Edoardo I il numero delle città e borghi rappresentati deve calcolarsi in 166, quello delle contee in 37, sicchè ritenendo due rappresentanti per comunità, si ha un totale di 404 rappresentanti o deputati. L'elezione doveva seguire sicuramente nelle assemblee cittadine con la stessa procedura tenuta per gli affari comunali di maggiore importanza.

Tale stato di cose, con leggiere modificazioni, durò sino al 1830, quando ebbe a verificarsi la prima delle tre grandi riforme elettorali, compiute in questo secolo dalla nazione inglese.

RIFORMA ELETTORALE DEL 1832

53. Di fronte ai progressi della democrazia nel mondo il carattere antiquato, formalistico e retrivo del sistema elettorale inglese rappresentava davvero una anormalità.

Il diritto di elettore limitavasi da un lato alle contee, ossia alla proprietà fondiaria rurale in esse predominante, e dall'altro alle città ed ai borghi, ossia alla borghesia fatta ricca nei com-

* Gneist. *Gesc. engl. Ver.* Berlin 1867 III, pag. 32, pag. 388-390.

merci e nelle industrie. Questi due elementi si dividevano la facoltà di comporre il Parlamento elettivo, ma lo stesso loro diritto, tranne che sul principio storico, non riposava nè sulla circoscrizione geografica, nè sulla popolazione, nè sulla misura del tributo, nè sull'equa ripartizione delle classi sociali. Di qui avveniva che il diritto, fondato unicamente sul principio tradizionale storico, finiva per confinarsi in poche mani (esempio memorando quel borgo, in cui un solo elettore creava sè stesso deputato)*, oggetto di volgare mercimonio, mentre città fiorenti e ricche del commercio mondiale, come Manchester e Birmingham, non avevano rappresentanti. Il Gneist calcola che, prima, dei 658 deputati del Regno Unito, 87 pari d'Inghilterra e del Galles, mediante le loro influenze, ne facevano nominare

218
21 di Scozia, 31
36 d'Irlanda, 51.

Così erano eletti dai Pari 300 deputati, altri 187 erano eletti sotto altre influenze, restavano di nomina indipendente 171. Le correnti democratiche, che si erano affermate in Francia e negli Stati Uniti, due nazioni che hanno tante ragioni di contatto con l'Inghilterra, avevano preparato da lunga mano il terreno per una radicale riforma. Tuttavia, il progetto di lord John Russel (*reformbill* 1831) passò soltanto in seconda lettura, e con un voto di maggioranza. La Camera venne sciolta, ed un' enorme maggioranza votò nuovamente il progetto. Ma gli ostacoli non erano finiti. La Camera Alta, dopo lunghe discussioni, respinse la riforma con voti 199 contro 158. Il paese ne fu profondamente scosso: seguirono *meetings*, dimostrazioni, polemiche: il re fu costretto ad intervenire, e con la sua autorità

* Questo elettore faceva parte di un collegio inghiottito dal mare, e fino al 1832 andava in barca ad esercitare il suo diritto.

† Gneist. *Gesch engl. Ver.* Berlin 1867, IV, p. 8.

personale si potè ottenere che il *bill* superasse le onde perigliose della Camera Alta.

Con questa riforma le basi del censo vennero così mutate. Nelle contee il diritto mantenuto ai proprietari di una rendita di 40 scellini e ai *freeman*, che se ne trovassero investiti, venne esteso ai proprietari di un fondo dell'entrata netta di dieci sterline, ai fitaiuoli a lungo termine, che ne pagassero dieci di affitto, ed agli amovibili, che ne pagassero cinquanta. Nei borghi poi il diritto venne fondato sull'entrata fondiaria e sul pagamento del fitto per la casa di dieci sterline. Il numero degli elettori crebbe in tal modo quasi del doppio.

Nella elezione del 1852 si noveravano nelle contee, secondo le categorie elettorali, 322-619 *freeholders*, 22097 *copyholders* 21104 *leaseholders* e 99,019 fittavoli a tempo, oltre 488,920 elettori di città e borghi.

Questo per la capacità. Quanto poi alla circoscrizione elettorale, il *Reform Bill* partì dal concetto di mantenere il diritto per la comunità effettiva, sopprimendolo e limitandolo per molti borghi, che ne godevano per storico privilegio. Per effetto di tale principio 56 piccoli borghi, con una popolazione inferiore ai duemila abitanti, perdettero ogni rappresentanza, mentre altri 30,000 con popolazione inferiore ai quattromila abitanti, ebbero limitata la rappresentanza da due membri ad uno.

All'incontro ventidue città (Manchester, Birmingham ed altre) che non avevano rappresentanti, ne ebbero due: e altre venti città nelle medesime condizioni ne ebbero uno.

Delle contee poi venticinque furono spartite in due divisioni, ognuna delle quali doveva quindi innanzi eleggere due deputati, sette contee invece di due rappresentanti ne ebbero tre per ciascuna, e tre contee due invece di uno. Complessivamente, rispetto alla divisione geografica politica, i seggi rimasero così ripartiti: 53 deputati alla Scozia, 105 all'Irlanda, 500 all'Inghilterra propriamente detta.

Anche per la prima volta, a completamento della legge, venne stabilita la regolare formazione delle liste. Queste, preparate dall'autorità comunale, potevano essere oggetto di ricorso alle autorità giudiziarie. Con che venne eliminato il grave inconveniente della contestazione del diritto nel momento della votazione, ciò che produceva grande perdita di tempo e facilità di broglio.

Il *Reform Bill* del 1832 sottraendo il suffragio a pochi privilegiati elettori di contee e di borghi, padroneggiati dall'aristocrazia, lo poneva sulla base del censo accessibile a tutti, mettendolo effettivamente nelle mani delle *middles classes*, che costituiscono tanta parte della fortuna e grandezza inglese. Ma fatto il primo passo, era impossibile arrestarsi nella via delle giuste riforme, il cui bisogno era reso più acuto dalle discussioni fatte pel *reform bill*, che avevano messo in rilievo tutti i difetti del meccanismo elettorale inglese.

Per dirne una, la sproporzione tra il numero degli elettori e quello degli abitanti, da contee a città e borgo, secondo i diversi punti della nazione, sussisteva anche dopo la riforma del 1832, malgrado i non lievi inconvenienti eliminati. Così sopra 30 milioni di abitanti gli elettori erano 1 milione, e fra essi tre borghi, con 905 elettori ciascuno, mandavano un proprio rappresentante, mentre una contea, 56,176 elettori ne creava egualmente uno. Fatta una minuta analisi, si rilevava che un terzo della Camera era nominato da 70000 elettori, una metà da 180000 elettori, una dodicesima da appena 11000 elettori.

RIFORMA ELETTORALE DEL 1867

54. Pertanto il rilievo di questi inconvenienti accese una nobile gara tra il partito *wigh* e il partito *torj* per una seconda riforma a breve scadenza.

Il progetto del partito liberale, presentato da lord Russel e

Gladstone nel 1866, proponeva di abbassare il censo elettorale a quattordici sterline di rendita nelle contee, ed a sette nei borghi. Ma, caduto, col ritiro del gabinetto, questo progetto venne raccolto, allargato, e ripresentato, dopo un primo tentativo infruttuoso, dal gabinetto *torj* Disraeli nel 18 marzo 1867.

Secondo la proposta Disraeli, a cui si aggiunse poi un emendamento Gladstone di grande importanza, il censo veniva abbassato nelle contee a cinque sterline di rendita netta pei proprietari, a dodici per fittaiuoli inamovibili: nei borghi e città il voto era esteso a tutti i contribuenti alla tassa dei poveri, cui sono sottoposti tutti, anche gli operai, per la occupazione della casa di abitazione (*household suffrage*). È quest'ultima disposizione che costituisce il lato accentuatamente democratico della riforma, per cui il numero degli elettori salì d'un tratto a tre milioni circa.

Rispetto alla circoscrizione venne limitato ad uno il numero dei rappresentanti in 38 borghi di popolazione inferiore a mille abitanti, mentre d'altra parte venne aumentato un deputato a Liverpool, Marchester, Birbingham, Leeds, e vennero creati dieci nuovi borghi elettorali. Il resto dei rappresentanti soppressi, meno uno concesso all'Università di Londra, venne distribuito fra le contee. Una caratteristica della riforma del 1867 è la rappresentanza della minoranza, introdotta dalla Camera dei Lord e rispettata dai Comuni, secondo la quale nei collegi di tre rappresentanti il voto era limitato alla scelta di due. Con la riforma del Disraeli la decisione sulle elezioni contestate passò dalla Camera ai giudici del regno. Più tardi venne anche con la legge 18 luglio 1872 introdotto il voto segreto.

RIFORMA ELETTORALE DEL 1884-1885

55. La terza riforma, iniziata col *Franchise Bill* o *The representation of the people bill* del 28 febbraio 1884 ebbe per

scopo di togliere le rimanenti disuguaglianze nell' elettorato e nella circoscrizione.

La franchigia elettorale urbana, per effetto delle precedenti leggi, era di triplice ordine: ne godevano i possessori di fabbricato, che rendesse dieci sterline di rendita all'anno, i semplici occupanti di case colpite dall' imposta della tassa dei poveri, infine gl' inquilini di case, che non pagassero direttamente le imposte, e il cui fitto non fosse minore di dieci lire annue. Queste franchigie, con la riforma di Gladstone, vennero estese alle contee, assimilando alla casa con o senza terreno il terreno con o senza la casa. Una quarta categoria di elettori, comune alle contee e ai borghi, venne creata colla *service franchise*, mercè cui si volle estendere il diritto elettorale a tutti coloro che occupassero di fatto case adatte a pubblici servizi. Infine venne ridotto da dodici sterline a dieci, come nelle città, il reddito del fondo, necessario anche nelle contee a conferire il diritto al semplice fittaiuolo inamovibile *. Ma il *bill* non sarebbe passato senza una quasi contemporanea riforma delle sedi. Cotesta delle circoscrizioni non era materia di poca importanza, e la si è vista sorgere e imporsi imperiosamente in tutti i mutamenti delle leggi elettorali, perchè si attiene da vicino alla fondamentale distinzione tra la proprietà rurale, prevalente nelle contee e conservatrice, e la proprietà mobile, prevalente tra i ricchi borghesi della città, di carattere liberale. Il collegio elettorale era basato su antichi privilegi, sperduti nella notte dei tempi, senza riguardo nè alla popolazione, nè all' estensione, nè alla geografia. Le varie riforme avevano in grandissima parte corrette le profonde anomalie: ma la riforma del 1884-85 tolse quasi radicalmente i vizi organici, stabilendo un criterio unico di composizione del collegio elettorale per tutto il regno. Man-

* Palma, *La terza riforma elettorale inglese del 1884 e 1885* (in *Quistioni Costituzionali*, Torino 1896).

tenuta, pertanto, la fondamentale distinzione tra collegi rurali ed urbani, venne soppressa ogni rappresentanza ai borghi di una popolazione minore di quindicimila annue, i quali vennero come i comuni rurali incorporati nelle contee. Ai borghi poi, con una popolazione di quindici a cinquantamila anime, venne data la rappresentanza di un deputato e di due a quelli di cinquantamila a centosessantacinquemila, accrescendosi progressivamente di un altro deputato per ogni cinquanta o sessantamila anime. Talchè, tranne per i borghi con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti (il loro numero fu di ventotto), tutto il resto del regno fu diviso in collegi uninominali, in modo che 643 collegi elessero 670 rappresentanti. L'aliquota del collegio fu di un deputato per ogni cinquantacinquemila abitanti circa *.

CONDIZIONI ATTUALI

56. In grandi linee, dopo le ultime radicali riforme, lo stato presente della legislazione elettorale rispetto al diritto astratto, alla formazione delle liste e alla convocazione dei collegi, è il seguente.

Conservati gli antichi privilegi per le contee e borghi creati da leggi precedenti non abolite e relative ai proprietari d'immobili e loro assimilati (*freeholder, copyholder leaseholder*), e affittaiuoli amovibili, non aboliti alcuni privilegi speciali per le università, rimontanti ad antiche concessioni speciali, per effetto delle leggi 1867 e 1884-85 si sono aggiunte quattro franchigie elettorali: *household franchise, occupation franchise, lodger franchise, service franchise*.

L' *household franchise* crea il diritto elettorale a chi da un anno al 15 luglio (epoca di formazione delle liste) abiti una

* Palma, *La terza riforma elettorale del 1884 e 1885 in Quistioni Costituzionali*. (Bib. Sc. Pol.) Torino 1894, pag. 357.

casa, o un alloggio distinto dalla casa, per la quale si paga la tassa dei poveri. Parallelo al diritto di abitazione è il diritto di occupazione (*occupation franchise*), per cui basta da un anno occupare una proprietà qualunque, con o senza fabbricati, del reddito netto di dieci sterline annue. E infine se l'inquilino occupi da un anno un mobiliato, pel prezzo di locazione di dieci sterline annue, ha diritto all'iscrizione nelle liste (*lodger franchise*). Sussidiaria a tutte queste franchigie è la *service franchise*, creata da Gladstone, di natura mista, nascente e pel diritto di abitazione, e per la qualità di chi il diritto viene a godere. È notevole, in fondo a tutte queste complesse disposizioni, che la *capacità elettorale*, come è intesa nel diritto italiano e francese, non esiste. La capacità nasce dal possedere una condizione giuridica che non proviene affatto dalla cultura, ma si riferisce principalmente al pagamento delle tasse: una capacità insomma a base di censo, non d'altro.

Oltre le indicate cause, che possono concedere l'elettorato, le condizioni fondamentali per l'esercizio del diritto sono: 1.º età di anni ventuno; 2.º cittadinanza; 3.º iscrizione nelle liste; 4.º non comprensione nelle varie categorie d'incapacità.

Le liste sono formate annualmente. Sino al 1832 non vi erano liste. Una legge antica della regina Anna obbligava l'elettore a giurare se davvero egli possedesse il censo necessario all'esercizio del diritto, sotto pena di una grossa multa in caso di spergiuro. Col *registration Act. del 1855* vennero date le più minute ed esatte disposizioni per la formazione delle liste. Di liste vi sono quattro: 1. lista di elettori per proprietà. 2. lista di elettori per occupazione. 3. di elettori per alloggi. 4. di persone condannate, che hanno perduto il diritto al voto. Nei borghi vi è poi una quinta lista contenente l'iscrizione di tutti coloro, che hanno voto per vecchie concessioni governative. Non vi è lista di elettori a voto sospeso, perchè i corpi orga-

nizzati, tra cui i militari di terra e di mare, esercitano il diritto elettorale.

Della formazione delle liste è incaricato l'*overseer* (sopraintendente), che conserva i ruoli delle imposte, e a tutti i proprietari e gerenti d'immobili spedisce un quistionario, al quale, sotto pena di multa, bisogna dare risposta entro venti giorni. Per impedire la decadenza del diritto, prima del 20 giugno l'*overseer* fa recapitare un avviso ai morosi al pagamento della tassa. Formate le liste, se ne fa pubblicazione nel mese di agosto, e l'affissione deve durare due settimane. Contro l'operato dell'*overseer* si può sporgere reclamo ai *revising barristes*, che sono giudici avvocati, forniti di speciale competenza nella materia, e contro la decisione di costoro si può ricorrere alla Suprema Corte di Giustizia.

Le incapacità sono di doppio genere: temporanee e permanenti. Sono temporanee quelle dei sussidiati sul fondo della parrocchia, dei condannati a pene superiori ai dodici mesi di prigionia, dei magistrati delle Corti di polizia, degli agenti di polizia, dei constabili delle contee, dei salariati del candidato, degli agenti elettorali. Sono permanenti quelle delle donne, dei minori, dei pazzi, degli idioti, dei condannati per corruzione elettorale, dei pari del regno.

La procedura del voto è improntata a grande semplicità e speditezza.

Il Sovrano scioglie la Camera, e con un *wirt*, diretto agli sceriffi per le contee e ai *returning officers* (così si chiamano gli ufficiali pubblici incaricati della procedura elettorale) per i borghi e le università, indice i nuovi comizii per la elezione dei rappresentanti ad un Parlamento, da radunarsi in giorno designato a Westminster. L'intervallo tra la data del rescritto e la convocazione è di giorni trentacinque, ma ai *returning officers* è dato di potere, nei limiti della legge, e per il comodo degli

elettori, convocare in un giorno piuttosto che in un altro le contee ed i borghi.

V'è la proposta di candidatura che deve esser fatta da dieci elettori iscritti nella lista della circoscrizione: il *returning officer* prende la designazione del candidato con le maggiori cautele di nome, cognome, paternità, titoli, qualità, domicilio.

Nel giorno designato per la elezione, nell'apposito locale, entrano il presidente dell'assemblea, il candidato, due testimoni, un'altra persona designata dal candidato, gli assistenti del *returning officer*, nessun altro. Se il numero dei candidati proposti non supera il numero dei deputati da eleggere, il presidente proclama eletti tutti i candidati: se invece (come avviene più spesso) il numero dei candidati è superiore ai posti da coprire, il presidente indice la votazione. In tal modo molte inutili votazioni sono risparmiate!

Ordinata la votazione, spetta al *returning officer* stabilirne il giorno, il che egli fa, ordinando la pubblicazione in tutti gli uffici postali della data di convocazione e dei nomi dei candidati proposti. Nel giorno stabilito la votazione è aperta dalle 8 di mattina alle 8 di sera. L'elettore riceve dal presidente una scheda, di carta grossa, il più delle volte colorata, dove sono stampati i nomi dei candidati: egli non deve che segnare, anche col lapis, una crocetta nel quadretto posto a fianco al nome del candidato, che preferisce. Suppongasi che tre siano candidati del collegio: Ferri, Pantano e Sacchi. L'elettore riceverà una scheda stampata così:

FERRI ENRICO	<input type="checkbox"/>
PANTANO EDUARDO	<input type="checkbox"/>
SACCHI ETTORE	<input type="checkbox"/>

Volendo intanto dare il suo voto al candidato Sacchi, l' elettore dovrà restituirla così.

FERRI ENRICO	<input type="checkbox"/>
PANTANO EDUARDO	<input type="checkbox"/>
SACCHI ETTORE	<input checked="" type="checkbox"/>

In tal modo, in grandissima parte, sono evitate le immancabili contestazioni sulle schede, che in Italia e in Francia danno luogo ad una giurisprudenza, sempre più voluminosa e incerta.

Lo scrutinio è altrettanto semplice e spedito. Il presidente (i presidenti di seggio sono designati dal *returning officer*, che non potrebbe di persona assistere in tutte le sezioni) è assistito nel delicato compito dagli agenti dei candidati, e delibera inappellabilmente su tutte le contestazioni. Fatto lo scrutinio, procede immediatamente alla proclamazione: dopo di che avviene di frequente una scena, degna di nota, che è testimonianza della elevatezza e nobiltà delle lotte inglesi per la conquista dei pubblici poteri. Il candidato succumbente indirizza breve discorso all'assemblea, il più delle volte congratulandosi della scelta nella persona dell'avversario: il quale a sua volta ringrazia ed elogia il contraddittore e il suo partito. Nel 1895 la più significativa sconfitta fu quella di Harcourt nel Collegio di Derbj. Ma l'illustre uomo, dopo aver assistito sino alla fine del suo scrutinio, si levò con buona grazia a fare il suo discorso d'occasione, e seppe in tale occasione col garbo della parola conquistare il favore unanime dell'assemblea, che non aveva potuto conciliarsi con la vita intemerata ed i meriti altissimi dell'ingegno e dei servizii resi alla patria.

LA CORRUZIONE ELETTORALE E LE LEGGI DI REPRESSIONE

57. Le leggi inglesi hanno tentato, in ogni tempo, di combattere la piaga della corruzione elettorale, che è grave ed antica, non minore di quella di Roma repubblicana*.

Nel 1835, a seguito di un'inchiesta parlamentare, fu assodato che, per impedire la libertà del voto, si menavano elettori in boschi o in alto mare sperdendoli, si facevano saltare ponti, si costruivano muri attraverso le strade, si ubbriacavano, si percolavano, si compravano gli elettori. Altre inchieste furono fatte

* Bonghi, *Le leggi inglesi contro la corruzione elettorale* (in *Nuova Ant.*, Aprile 1892).

nel 1860 e nel 1868 con risultati anche più sconcertanti, perchè, di fronte al maggior rigore delle leggi, fu constatato che la mala pianta persisteva più rigogliosa di prima. Specialmente in fatto di corruzione, mercè danaro, la tradizione scandalosa è antica e pertinace. Si racconta che, durante il regno di Guglielmo III, il presidente della Camera sir John Trevor si accordasse con la Corona per comprare il voto dei membri dei Comuni. Il Burnet ne mosse rimostranza al re, il quale rispose che il metodo gli era antipatico e repugnante, ma non poteva evitarlo.

Nella elezione del 1869 i candidati, secondo calcoli semiufficiali, avrebbero speso non meno di trentanove milioni. Nella sola circoscrizione settentrionale della contea di Durham, il candidato conservatore spese quattrocentomila lire, e il suo avversario trecentomila. Dati ufficiali, per la elezione del 1880, constatarono che nell'isola di Sandwich le spese del candidato conservatore aumentarono a 63 lire per voto, che nella contea di Kent furono spese 265 mila lire, che nell'isola di Shethland e Orknej le spese salirono all'incredibile cifra di 225 franchi per elettore. In tutta la elezione del 1880 si erogarono quarantadue milioni di lire. E quante spese rimasero ignote, e quante non poterono figurare nelle inchieste ufficiali?

Non si può dire che il legislatore sia stato indifferente di fronte al dilagare dell'immoralità elettorale: chè, anzi, la legge è per questa parte rigida sino all'eccesso nel contenuto, e nella interpretazione che riceve dal magistrato. Sotto il nome di *bribery* (termine generico della corruzione elettorale) si comprende il trattamento con cibo o bevanda, l'indebita influenza in qualunque modo esercitata, l'eccesso non giustificato delle spese elettorali, il trasporto o la semplice promessa di trasporto di elettori, il pagamento per spesa di affissione di manifesti a chi non sia del mestiere, la falsa notizia del ritiro del candidato avversario, il pagamento per bandiere, la pubblicazione di ma-

nifesti o affissi senza nome del tipografo. Tutti questi casi di *bribery* sono naturalmente reati. Non solo vi è una casistica molto minuta nelle sei o sette leggi contro la corruzione elettorale, ma l'interpretazione per analogia è applicata largamente, si da ricacciare sotto le figure di legge i casi più straordinarii.

Valga un esempio. Più candidati dello stesso partito in un solo Collegio decidono di fare uno scrutinio anticipato, per vedere chi raccolga fra essi la maggiore simpatia, patteggiando che di fronte al meglio quotato gli altri si ritireranno.

Ora se uno dei candidati, in questo scrutinio diciamo privato, ha corrotto gli elettori e per tal modo è rimasto unico eleggibile ed eletto, egli è raggiunto dall'ipotesi del reato di corruzione, quantunque questa non siasi verificata nell'elezione legale, e non abbia avuto efficacia su di essa se non per via indiretta. La pena maggiore nella quale si possa incorrere, oltre quella penale e fiscale, è la dichiarazione d'ineleggibilità contro il candidato convinto di corruzione, e la privazione del collegio per un dato tempo della propria rappresentanza. Anche si è tentato arginare la corruzione col sottrarre la decisione sulle elezioni alla Camera dei Comuni, deferendola a speciali magistrature.

Ma poichè non giovano i ripetuti rigidi rimedii, è da ritenere che nella coscienza pubblica esista il convincimento della inevitabilità di certi mali, che si connettono all'indole stessa delle istituzioni.

CAP. VI.

Il Diritto elettorale negli Stati moderni.
Stati repubblicani.

§ I.

IL DIRITTO ELETTORALE IN FRANCIA *

58. Carattere delle istituzioni francesi. — 59. Antiche assemblee. — 60. Gli Stati generali. — 61. Gli Stati generali proclamano la Rivoluzione Francese. — 62. Vicende degli ordinamenti elettorali durante la rivoluzione francese. — 63. Durante il Direttorio, il Consolato, il Primo Impero. — 64. Durante la restaurazione ed il Secondo Impero. — 65. Assetto odierno.

CARATTERE DELLE ISTITUZIONI FRANCESI

58. L' indole delle istituzioni francesi è essenzialmente diversa da quella delle istituzioni inglesi. Dove la costituzione

* Lefevre, *Études sur les lois constitutionnelles*, Paris 1882. — Picot G., *Le droit électoral de l'ancienne France: les élections aux États Généraux dans les provinces*. Paris 1878. — Prevost Paradol, *La France nouvelle*. Paris 1868. — Challeton, *Cents ans d'élections; histoire électorale et parlementaire de la France de 1879 à 1890*, Paris 1891. — Charbonnier, *Organisation électorale et représentative des tous les pays civilisés*, Paris 1883. — De Broglie *Discours à la Chambre des Pairs sur le projet des lois relatives aux élections*, Paris, 1863. — Augier E. *La question électorale*, Paris, 1864. — Naville E. *La réforme électorale en France*, Paris, 1871. — Aubry Vitet. *La vraie réforme électorale*. Paris, 1874. — Bavélier, *Dictionnaire de droit électorale*, Paris, 1893. — Pierre E., *Traité de droit politique et parlementaire*. Paris, 1893-1906. — Weil G. D. *Les élections législatives depuis le 1789. — Histoire des législations et des moeurs*. Paris, 1894. — Chante-Grellet, *Traité des élections*. Paris, 1898. — Faye F., *Manuel de droit électoral d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation*. Paris, 1898. — Benoist A., *Pour la réforme électorale*. Paris, 1908. — H. Clement. *La réforme électorale*. Paris, 1906.

inglese arriva a gradi, lentamente, attraverso tarde e meditate trasformazioni, la nazione francese arriva di sbalzo, per conquiste rapide quanto inattese.

Il Guizot si domandava con dolorosa meraviglia *pourquoi la France n'a pas encore atteint le but auquel elle à toujours aspiré, auquel aspirent naturellement toutes les sociétés civilisées: l'ordre dans le mouvement, la sécurité et la liberté durables*: ed era costretto a confessare a sè stesso con melanconia: *deux choses essentielles à la prospérité politique des sociétés humaines lui ont manqué jusqu'ici: la prédominance de l'esprit publique sur l'esprit de caste ou de profession, la mesure et la fixité dans les ambitions nationales au dedans et au dehors* *.

Questa mancanza di stabilità si rende palese più che mai negli ordinamenti elettorali. In meno di un secolo lo scrutinio di lista è stato molte volte messo in attuazione, ed altrettante sostituito dal Collegio uninominale **, il diritto di voto è passato dal suffragio universale concesso ad undici milioni di cittadini *** al voto ristretto e limitato ai largamente censiti **** l'età dell'elettore dai ventun'anni ***** è passata ai venticinque † indi ai trenta ††, per tornare ai ventuno, mentre quella dell'eleggibile dai venticinque ††† è passata ai trenta ††††, poscia ai quaranta †††††, per ritornare ai venticinque: la durata del do-

* Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, pag. 124.

** Nelle costituzioni e leggi elettorali 6-14 settembre 1791, 5 febbraio 1817, 4 novembre 1848, 15 settembre 1870, 30 novembre 1875, 16 giugno 1885 prevalse lo scrutinio di lista: in quelle 24 giugno 1793, 4 giugno 1814, 29 giugno 1820, 19 aprile 1831, 2 dicembre 1851, 17 luglio 1889, prevalse il Collegio uninominale.

*** Leggi organiche del 1875.

**** Carta Costituzionale 4 giugno 1814 e legge 29 giugno 1820.

***** Costituzioni 11-12 agosto 1792, Decreto 5 marzo 1848, leggi organiche 1875.

† Costituzione 22 dicembre 1789, legge 19 aprile 1831.

†† Carta costituzionale 4 giugno 1814 e legge 29 giugno 1820.

††† Costituzione 11-12 agosto 1792, decreto 5 marzo 1848.

†††† Legge 19 Aprile 1831.

††††† Carta Costituzionale 4 giugno 1814 e legge 29 giugno 1820.

micilio come requisito per l'elettorato dai sei mesi si è estesa sino ai tre anni. Troverà pace la grande Nazione nell'attuale assetto repubblicano e nelle istituzioni elettorali, che datano oramai da un trentennio? Il *Taine*, cui deve la Francia la psicologia più acuta e profonda dei suoi mali odierni, sembra dubitarne: ma è probabile che l'eminente storico, sotto l'impressione di nuove e ripetute convulsioni sociali, abbia addensate nel suo spirito troppo tenebre che la realtà dei fatti è destinata a dissipare.

ANTICHE ASSEMBLEE

59. La Francia non ebbe, prima della rivoluzione del 1789, un diritto elettorale. Le antiche assemblee avevano forma embrionale di funzioni elettorali, che ebbero ad assorgere ad una certa importanza coi famosi Stati Generali.

Giulio Cesare ricorda le antiche assemblee dei Galli, la cui organizzazione era identica a quella dei Germani descritta da Tacito *. Sotto la denominazione romana queste assemblee delle nazionalità galliche perdettero ogni importanza, ma col declinare della potenza romana riacquistarono un certo valore. Si chiamavano in questi tempi *conventus*, *placita*, *concilia* o *campi di marzo* o *di maggio*, perchè in questi mesi solevano abitualmente convocarsi. Ci è rimasta la descrizione di questa assemblea, ai tempi di Carlo Magno, in un trattato *de ordine palatii* dell'abate Adalhard, scritto forse per ordine dell'Imperatore. « Evi abitudine di tenere due assemblee l'anno, o « più, secondo occorra. La prima si tiene in primavera e vi « si regolano tutti gli affari dello stato (*status totius regni*): « v'intervengono tutti i grandi vassalli, laici ed ecclesiastici, « distinti in due categorie: i più ragguardevoli (*seniores*) per

* Caes, *De Bello Gall.* VI, 20.

« deliberare le leggi, i meno ragguardevoli (*minores*) per riceverle, e confermarle colla loro adesione. Nell'altra assemblea, da tenersi in autunno, intervengono i soli *minores* coi consiglieri del regno. Si discutono gli affari del venturo anno e gli affari interceduti tra la precedente e l'ultima riunione, e la cui risoluzione non può dilazionarsi » *.

Di queste assemblee i Capeto, venuti al trono di Francia, non ebbero ragione di convocare, avendo più a temerne che a sperarne. L'organizzazione politica della Francia di allora riposava in un numero ragguardevole di staterelli feudali tenuti insieme da una forte gerarchia militare, alla cui sommità era il sovrano. Filippo Augusto, affermando la preminenza della corona reale su grandi e piccoli feudatarii, e diminuendo la potenza del feudo, avviò la Francia all'unità nazionale e alla prosperità: il *lanca la France dans la route de la civilisation*, per usare la frase del Guizot. Ma l'opera di un sovrano illuminato sarebbe riuscita vana senza il concorso di due potenti fattori: la rivoluzione comunale, da cui nacque l'affrancamento dei comuni dal dominio del feudo, e la formazione del terzo stato. Su queste basi sorsero gli Stati Generali, convocati per la prima volta da Filippo il Bello, quando, a resistere alla lotta mossagli dal Pontefice Bonifazio VIII, sentì il bisogno di appoggiarsi sul popolo, convocandolo in Assemblea, che di esso fosse l'espressione in tutte le classi e condizioni sociali.

GLI STATI GENERALI

60. Gli stati convocati erano tre (sacerdoti, nobili, borghesi). È vero che in alcune convocazioni fu ammessa la rappresentanza dell'Università, come nella convocazione del 1515 sotto Enrico II, ma queste ammissioni, fatte in casi eccezionali, non

* Guizot, *Essai sur l'histoire*, pag. 277.

autorizzano a credere che, oltre le principali tre classi sociali, altre categorie di classi o di persone fossero rappresentate negli Stati generali.

Non è nota con precisione la procedura elettorale degli Stati Generali; ma tuttavia notizie, presso che sicure, e di non spregevole valore, ci sono tramandate dalla storia *.

Il primo stato comprendeva arcivescovi, vescovi, abbatì, canonici, dignitarii, preti provvisti da due anni d' un beneficio gravato di certo numero di decime.

Il secondo stato comprendeva pari di Francia, duchi, marchesi, conti, baroni, cavalieri e semplici nobili, non titolati, ma provvisti di feudi, terre o signorie. Il sesso non era impedimento all'esercizio del diritto, accadendo spesso che le feudatarie intervenissero mercè speciali procuratori.

Il terzo stato comprendeva i borghesi. Sino al XV secolo la qualità di borghese non fu concessa che assai restrittivamente dai sovrani, ma in prosieguo il nome di borghese comprese nella sua estensione quasi tutti gli abitanti della Francia. Col sorgere delle libertà comunali o colle vicende varie subite dai comuni, diversa fu secondo i comuni la funzione dell'elettore borghese; talchè, ad averne un concetto adeguato, occorrerebbe seguire l'elettore borghese nei varii comuni della Francia. Vi furono, per esempio, città rimaste nell'orbita del dominio reale, in cui il prevosto nominava i rappresentanti borghesi agli Stati Generali: altre città vi erano, pur sotto il dominio dei prevosti reali, nelle quali l'universalità dei cittadini nominava i rappresentanti. Qui la elezione era diretta; ma altrove aveva luogo per gradi: una prima elezione si faceva nei villaggi: i rappre-

* « *Que de lacunes* (esclama il Picot, *Le droit électoral dans l'ancienne France in Revue des deux Mondes*, 1874 fasc. III) *dans l'étude de ces faits, qui tiennent en germe tout notre développement national jusqu'eu 1789* ». Cfr. anche Lalonde et Duval, *Forme générale et particulière de la convocation et de la tenue des états généraux*. Paris, 1864.

sentanti si convocavano al comune principale, dove facevano poscia la scelta definitiva.

Il modo di convocazione degli Stati Generali era il seguente.

Il Re mandava la lettera di convocazione. *Nous voulons* — è detto nella lettera di convocazione degli Stati del 14 ottobre 1483 — *et vous mandons que, en toute diligence, vous vous assemblez et elissez trois personagges notables de notre seneschaussée, et nos plus: c'est a dire ung d'eglise, ung noble et ung de l'état comun* *.

Questa lettera per i due primi stati (ecclesiastici e nobili) era dal Re indirizzata, quasi ordinariamente, alla persona; per il terzo stato invece era indirizzata ai balivi e siniscalchi, con indicazione dello scopo e del giorno di convocazione.

Diversa poi era la forma di notificazione tenuta dai balivi e siniscalchi, secondo che si trattasse *di paesi di stati e paesi di elezione*.

Chiamavansi paesi di stato quelli che in virtù dei trattati conservavano il diritto di amministrarsi direttamente. In questi paesi eravi un'assemblea provinciale, composta ugualmente di ecclesiastici, nobili e popolo, alla quale i feudatarii (nobili ed ecclesiastici) partecipavano di diritto, e le comunità civili e religiose a mezzo di rappresentanti. A queste assemblee provinciali era affidato il mandato di nominare i rappresentanti agli Stati Generali: e data la forma di composizione, i rappresentanti dei feudatarii nobili ed ecclesiastici erano nominati direttamente, i rappresentanti delle comunità civili e religiose nominati indirettamente.

Negli altri paesi, detti stati di elezione, la comunicazione era fatta *a son de trompe et au cri public a ce qu'aucun n'en puisse prétendre cause d'ignorance*. Ingiungeva anche il Bando *aux parvisses de deputer deux d'entre ceux de plus notables habitans*

* Picot, *Op. cit.*, pag. 33.

de chacun d'icelles à fin de se trouver à l'assemblée, et d'y apporter les cahiers de planites, doleances, et remonstrances que chaque parvisse entende faire à sa majesté et moyens d'y pouvoir.

L'ufficio di rappresentante del terzo stato non era ambito. Il viaggio penoso, la lunga assenza, i rischi, e soprattutto la tema d'incorrere nell'odio della moltitudine per i nuovi pesi votati sulla richiesta del sovrano, facevano rifiutare il carico della rappresentanza.

Nel giorno designato i tre ordini si radunavano nelle sale del palazzo di giustizia sotto la presidenza del balivo. Si apriva la seduta con la lettura delle lettere reali. Subito i tre ordini si separavano per raccogliersi distintamente, il clero presso il vescovo, i nobili presso il balivo, i borghesi al palazzo del Comune. Gli ecclesiastici discutevano le loro doglianze, poi davano mandato ad alcuni tra essi di formularle in iscritto, e ad alcuni altri affidavano l'incarico di sostenere la causa nell'assemblea generale. Altrettanto facevano i nobili. Il terzo stato invece era costretto a più grave lavoro dalla molteplicità dei lamenti, che movevano dalle comunità più diverse e numerose, e il cui contenuto conveniva fondere in un unico atto; dopo di che procedevasi alla nomina degli oratori presso l'assemblea generale.

Nella convocazione degli Stati Generali tenuta nel 1483 un nobile sorse a parlare contro questa fittizia distribuzione della società in tre classi con linguaggio, che parrebbe improntato ai tempi moderni.

« Il semble à en juger par les discours que vous venez d'entendre, qu'ici les ecclésiastiques ne se soient occupés que d'affaires de d'église, les nobles des affaires de la guerre, et les membres du troisième ordre seuls des affaires de la nation. Peut-être ces derniers s'immaginerent ils être parmi nous les seules et uniques représentants du tiers-état, c'est à dire du peuple. Qu'ils regardent, je les en prie, qu'ils lisent le contenu de leur procuration, il verront clairement que

« les ecclésiastiques et les nobles ne sont pas moins qu'eux les
« mandataires du peuple : tous les députés tiennent leur pou-
« voir de tous les électeurs réunis des trois états, et ce ne pas
« seulement de l'ordre auquel ils appartient que chaque député
« est censé tenir son mandat. Les députés des trois ordres tra-
« vaillent en commun au bien de la chose publique, devoir
« qui ne diffère pas servant l'origine du mandat ».

Ma sbaglierebbe di grosso chi potesse ritenere che questi sentimenti avessero un'eco qualsiasi nella coscienza pubblica. La società era sostanzialmente divisa in classi, che dal loro accordo traevano forza per difendersi il meno peggio possibile contro le soperchierie dei grandi feudatarii e del sovrano. I re, che avevano trovato appoggio di denaro e di armi negli stati generali contro il nemico esterno, cominciarono ad aver fastidio di queste assemblee. E però divennero rare le convocazioni di Stati Generali. Dopo quella del 1383, si ricordano tra le notevoli quelle del 1576, del 1588, del 1614. Da quest'epoca sino al 1789, per un secolo e mezzo, cioè, non ci fu alcuna convocazione. I poteri pubblici andarono sempre più restringendosi all'unico potere sovrano, che raggiunse il colmo della potenza con Luigi XIV e Luigi XV.

È di Luigi XIV l'orgogliosa risposta al Parlamento di Parigi nel 3 Marzo 1766 in un letto di giustizia, ricordata dal Taine: *c'est en ma personne seule qui reside l'autorité souveraine, c'est a moi qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendence et sans partage. L'ordre public tout entier émane de moi: les droits et les interets de la nation, dont on ose faire un corp séparé du monarque, sont necessairement unis avec le miens et ne reposent qu'entre mes mains* *.

* Taine, *L'ancien regime*, pag. 16.

GLI STATI GENERALI PROCLAMANO LA RIVOLUZIONE

61. Dopo centosettantacinque anni, però, dall'ultima convocazione, il successore di questo monarca, che aveva parlato con tanto dispregio dei diritti altrui, si trovò costretto, da un complesso di eventi, a far rivivere gli Stati Generali.

Il disagio generale era acutissimo, e intanto occorreva danaro, e mettere nuove imposte. Un'assemblea di nobili, convocata dal sovrano, trovò prudente di sbarazzarsi del pericoloso onore, dichiarando che bisognava rivolgersi agli Stati Generali per la decretazione di nuove imposte. Il Parlamento di Giustizia, chiamato a dar forza di legge ai decreti sovrani, si rifiutò di farlo senza la previa approvazione degli Stati Generali. Il Re allora esiliò il Parlamento, e decretò un letto di giustizia per l'approvazione dei suoi provvedimenti. Ma un fremito sordo correva nella nazione, annunzio di vicina tempesta. I ministri, prima di eseguire gli esosi provvedimenti, si fermarono dubbiosi, e per quanto erano stati prepotenti dapprima, per tanto furono vili di poi, supplicando il Re di convocare gli Stati Generali. La convocazione fu decretata pel 1.^o Maggio 1789.

Erano passati anni moltissimi dalle antiche convocazioni di assemblea, la tradizione orale erasi spenta, i documenti erano incerti e deficienti, la società pure erasi rinnovata, e però si ignorava quale doveva essere la composizione e la procedura degli Stati Generali.

Il Re con Decreto del 5 ottobre 1788 convocò un'assemblea di notabili per deliberare sul modo più regolare e conveniente di procedere alla formazione degli Stati Generali. Le quistioni poste furono due.

Prima. — Il numero dei deputati dev'essere lo stesso per tutti i baliaggi, o deve variare secondo la proporzione della popolazione? L'assemblea fu del parere che il numero dovesse essere

identico per tutti i baliaggi. Il Ministro Neker, però, riferendo al re la risposta, non mancava di metterne in rilievo l'assoluta ingiustizia. Infatti, secondo la decisione dei notabili, il siniscalcato di Poitier con 692.810 anime e il baliaggio di Vermandois con 674.504 anime, avrebbero dovuto avere lo stesso numero di rappresentanti del baliaggio di Gez con 13.052 abitanti e di Dourdan con 7462 abitanti *.

Seconda. — Il numero dei deputati del terzo stato deve essere uguale a quello di ciascuno stato, ovvero al numero dei deputati degli altri due stati riuniti?

Anche in questa quistione l'opinione dei notabili fu per la conservazione dell'antico. Ma il Neker anche opportunamente, rilevando al Re *cotesto cupo mormorio dell'Europa intera, che tende a favorire senza distinzione tutte le idee di equità generale*, proponeva che i rappresentanti del terzo stato salissero al numero di cinquecento, quanti ne comprendevano gli altri due stati riuniti.

Il Re accolse i suggerimenti del ministro, e però dispose con suo decreto: 1° che i deputati dei futuri stati generali fossero in numero di mille almeno; 2° che fossero eletti in ragione composta della popolazione e della imposta di ciascun baliaggio; 3° che il terzo stato avesse un numero di rappresentanti uguale a quello degli altri due stati presi insieme.

Anche la procedura subì una radicale trasformazione, e però con decreto Reale 24 luglio 1789 i diritti elettorali dei tre ordini furono fissati presso a poco nella maniera che segue.

Clero. Il diritto di partecipare direttamente alla elezione dei deputati fu lasciato agli ecclesiastici godenti di beneficio. Gli ecclesiastici senza beneficio dovevano radunarsi presso il parroco, per eleggere un rappresentante sopra venti ecclesiastici presenti. Altri rappresentanti furono dati ai collegi di canonici,

* Poudra e Pierre, *Tratt. di diritti parlam.*, pag. 237.

ai corpi e comunità ecclesiastiche, di ambo i sessi, nella proporzione di uno sopra dieci o venti componenti della corporazione.

Nobili. Tutti i nobili, godenti o non di feudo, potevano partecipare alla elezione dei rappresentanti. Le donne, che possedessero in proprio nome, le nubili, le vedove, i minori, purchè provvisti di feudi, potevano farsi rappresentare da procuratori.

Terzo Stato. Tutti i cittadini, componenti del terzo stato, nati o naturalizzati francesi, dell'età di venticinque anni, domiciliati nel regno e compresi nel ruolo delle imposte, dovevano costituire una prima assemblea, per redigere il memoriale delle lamentanze, e designare i delegati che dovevano recare il memoriale ad una seconda assemblea. Questa era composta dei delegati delle varie parrocchie e comunità che riunivano i varii memoriali, e dovevano eleggere il quarto di loro a far parte dell'assemblea degli Stati Generali *.

Così, sul tramonto del secolo XVIII, rivissero nuovamente gli Stati Generali. È noto che quest'assemblea portò nel suo grembo l'uragano della Rivoluzione Francese. Dopo poche sedute, addì 22 Agosto 1789, l'Assemblea fece l'immortale *dichiarazione dei diritti dell'uomo*. L'art. 6 di questa dichiarazione, ponendo a soqquadro le tradizioni e le leggi del tempo, era così concepito: *la legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente col mezzo dei loro rappresentanti alla sua formazione. Dev'essere la stessa per tutti, sia che punisca, sia che protegga. Tutti i cittadini, eguali ai suoi occhi, sono egualmente ammissibili a tutte le dignità, ufficii e impieghi pubblici, secondo la capacità loro e senz'altra distinzione che quella della virtù e del loro ingegno.*

Da quest'epoca si origina un nuovo diritto pubblico per la

* Poudra e Pierre, *Op. cit.*, pag. 245.

Francia, e naturalmente un nuovo diritto elettorale seguito da alterne vicende secondo la prevalenza o la sconfitta degli elementi liberali. Le fasi più notevoli delle istituzioni elettorali debbono a tal punto essere considerate in rapporto *all'assemblea costituente, all'assemblea legislativa, alla convenzione, al direttorio, al consolato, al primo impero, alla restaurazione, al secondo impero, alla repubblica attuale.*

VICENDE DEGLI ORDINAMENTI ELETTORALI DURANTE
LA RIVOLUZIONE FRANCESE

62. La legge 22 Dicembre 1789, formata dall'assemblea costituente, divise lo stato in dipartimenti, distretti, cantoni. I deputati dovevano essere scelti per dipartimento, con scrutinio a doppio grado. Formavano l'assemblea di primo grado tutti i cittadini *attivi*, cioè quelli che rispondessero alle seguenti condizioni :

1. cittadinanza,
2. età di anni venticinque,
3. domicilio nel cantone almeno da un anno,
4. pagamento d'una imposta diretta corrispondente a tre giornate di lavoro,
5. condizione non servile.

Il valore della giornata di lavoro era fissato con decreto della municipalità, ma con la legge del 25 Gennaio 1790 fu limitato a venti soldi il massimo prezzo della giornata di lavoro.

Gli elettori attivi si radunavano nelle assemblee primarie, scegliendo un delegato per ogni cento elettori. I delegati, poi, riuniti nel capoluogo del dipartimento procedevano all'elezione del deputato. Per essere delegato all'assemblea di secondo grado, oltre le condizioni di eleggibilità sopra indicate, occorreva il pagamento d'una imposta diretta corrispondente a dieci giornate di lavoro.

Con posteriore legge 22 Maggio 1790 fu stabilita la procedura del voto. L'elettore recavasi a scrivere la scheda in presenza del seggio; non sapendo o non potendo scriverla, doveva avvalersi degli scrutatori, a pena di nullità. Indi, piegata la scheda, la deponeva nell'urna, pronunziando ad alta voce la parola: *giuro*. Questo giuramento era stampato a grosse lettere sul tavolo, ed era del tenore seguente: *vous jurez et promettez de ne nommer que les personnes que vous avez choisies en votre âme et conscience, comme les plus dignes de la confiance publique, sans avoir été déterminés par dons, promesses, sollicitations ou menaces* *.

La costituzione del 6-14 settembre 1791, che organizzò il potere legislativo, lasciò immutato il sistema elettorale a doppio grado, elevando unicamente il censo degli eleggibili all'assemblea di secondo grado. Anche la procedura rimase immutata: unicamente fu, con felice innovazione, stabilito che le liste degli elettori dovessero rivedersi ogni due anni, coincidendo ciò col rinnovamento del corpo legislativo, e che tutte le contestazioni sia per iscrizioni che per cancellazioni dovessero portarsi avanti i tribunali ordinarii con procedimento sommario.

Il 30 Settembre 1791 l'Assemblea Costituente si sciolse, per dar luogo all'assemblea legislativa.

Col Decreto 11-12 aprile 1792 dell'assemblea legislativa *relatif à la formation des assemblées primières pour le rassemblement de la Convention nationale*, la Francia si avviò al suffragio universale. Soppressa ogni condizione di censo, venne stabilito che per essere elettore di primo e di secondo grado bastasse:

- 1.º avere ventuno o venticinque anni rispettivamente,
- 2.º domiciliare da un anno nel cantone,
- 3.º vivere di rendite o del proprio lavoro.

* R. Fahj: *Etude de droit comparé sur l'électorat politique*. Paris, 1897, pag. 326.

Lo stato di servitù continuò ad essere una ragione d'incapacità, ma col posteriore decreto del 27 Agosto 1792 venne specificato che la transitoria condizione di servitù non potesse privare del diritto elettorale, dovendo invece verificarsi uno stato abituale di servitù.

La costituzione del 24 Giugno 1792, elaborata principalmente dal Condorcet e dal Comitato Girondino, non ebbe pratica esecuzione rispetto all'elettorato. Giova tuttavia ricordare che questa Costituzione aboliva il suffragio a doppio grado, e stabiliva che ogni quarantamila elettori eleggessero un deputato. Le condizioni di elettorato erano quelle delle precedenti costituzioni, meno quella del domicilio ridotto da un anno a sei mesi, ed aggiuntovi l'elettorato per gli stranieri. Erano infatti ammessi all'esercizio dei diritti del cittadino francese tutti gli stranieri di ventun'anni compiuti, i quali, domiciliati in Francia da un anno, vivevano del loro lavoro, o vi possedevano una proprietà o avevano sposato una francese, o adottavano un fanciullo, o nutrivano una vecchiaia: in una parola tutti gli stranieri che erano giudicati dal corpo legislativo benemeriti dell'umanità.

A questa Costituzione seguì subito quella dell'anno III^o, che ristabilì il suffragio a doppio grado, già condannato dalla riforma del Condorcet, con piccole altre modifiche nelle condizioni di elettore e di eleggibile.

DURANTE IL DIRETTORIO, IL CONSOLATO, IL PRIMO IMPERO

63. Il Direttorio, che visse quattro anni, non introdusse alcuna modificazione negli ordinamenti elettorali: giacchè, quando le elezioni volsero contrarie alla sua politica, trovò utile sistema il mutare violentemente gli eletti, come avvenne col colpo di stato 22 floreale dell'anno VI, a seguito del quale i deputati del Corpo legislativo furono nominati direttamente dal Direttorio.

Invece notevoli modificazioni ebbero a compiersi sotto il Consolato e l'Impero, sia nelle basi dell'elettorato, sia nel procedimento. Tali mutazioni rispecchiavano l'avvenuta reazione negli spiriti, che, stanchi delle convulsioni e delle tirannie della folla, si acquetavano più speranzosi sotto il dominio di pochi o di un solo. *La démocratie fut supprimée*, dice efficacemente l'Aulard*. *On demanda d'abord à tout le peuple d'abdiquer ses droits en faveur d'une classe, la classe bourgeoise, et cet régime bourgeois c'est la période du Directoire. Puis on demanda à tout le peuple d'abdiquer ses droits en faveur d'un homme, Napoléon Bonaparte: c'est la république plébiscitaire, c'est la période du Consulat.*

La Costituzione del 22 Febbraio dell'anno VIII, dovuta al Siejes, stabiliva tre poteri legislativi: il Senato, il Parlamento e il Tribunale. Lasciando da parte il Senato, nella cui composizione gli elettori non concorrevano, giova ricordare il complicato meccanismo, con cui si procedeva alla scelta del Parlamento, e del Tribunale, attraverso una quadruplici elezione.

Tutti i cittadini del Circondario, di ventun'anni, che dimorassero ivi almeno da un anno, formavano gli elettori di primo grado. Questi cittadini si raccoglievano, e in mezzo ad essi sceglievano una lista di fiducia, corrispondente al decimo di tutti loro. Ecco gli elettori di secondo grado, i quali a loro volta sceglievano un altro decimo tra essi, che costituiva gli elettori di terzo grado. Infine questi elettori di terzo grado sceglievano un altro decimo, che rappresentava non già elettori di quarto grado, ma il corpo degli eleggibili in mezzo a cui il Senato sceglieva i membri del Parlamento e del Tribunale. Insomma, suffragio largamente indiretto, e la cui efficacia finiva per risiedere nelle mani del Senato, cioè del Primo Console, e in prosieguo dell'Imperatore.

* Aulard A. *Histoire politique de la Révolution Française*. Paris, 1900, p. 7.

Un senato consulto del 16 termidoro dell'anno X portò nuove restrizioni. Furono create da questa riforma tre assemblee elettorali: *l'assemblea di cantone, l'assemblea di circondario, l'assemblea di dipartimento*. L'assemblea cantonale era formata da tutti i cittadini di ventun'anni domiciliati nel cantone. Essa eleggeva un' assemblea di circondario nella proporzione di un membro per ogni cinquecento abitanti, non potendo il numero dei prescelti essere maggiore di duecento e inferiore a centoventi. Eleggeva poi l'assemblea dipartimentale, in proporzione di un membro per ogni mille abitanti, non potendo il totale dei prescelti essere superiore a trecento e inferiore a duecento. Le due assemblee, circondariale e dipartimentale, costituenti gli elettori di secondo grado, avevano la funzione di additare due nomi per il Tribunale, due pel Senato, due pel Corpo legislativo. Sulle liste così compilate il Senato, che era l'elettore di terzo grado, faceva la scelta definitiva. Ma neanche con piena libertà, perchè per la nomina dei senatori la libertà di nomina era confinata nella scelta su tre nomi, proposta per ciascun posto dal primo console. Donde è palese che, come già si era avvertito per la costituzione dell'anno VIII, il voto plebiscitario andava riducendosi ad una lustra, mentre il potere personale del Primo Console, e poscia dell'Imperatore, veniva sostituendosi alla volontà nazionale.

Caddero in quest'epoca così in basso gli uffici elettivi, che ben potevano scambiarsi per impieghi, cui si arrivava per degnazione del Primo Console, ed indi dell'Imperatore. Il Denis Weil ricorda la lettera di un candidato al Corpo legislativo, che è il segno eloquente dei tempi. Il candidato, che era deputato uscente, scriveva al Ministro: *M. le sénateur Chaptal m'à fait ésserer à la date du 3 décembre 1807, qu'il demanderait a Votre Excellence de vouloir bien me nommer au Corps législatif. Je n'ai aucun revenu et j'ai une nombreuse famille à sou-*

tenir. Si Votre Excellence n'à point d'engagement, je serai hereux de mériter son suffrage.

DURANTE LA RESTAURAZIONE E IL SECONDO IMPERO

64. La restaurazione borbonica limitò naturalmente il diritto di suffragio. La Carta Costituzionale del 4 Giugno 1813 stabilì il diritto di elettore a trent'anni col pagamento di una contribuzione diretta di lire trecento, e il diritto di eleggibile a quaranta anni, col pagamento di una contribuzione di lire mille. Ma questa carta non ebbe agio di applicarsi pel ritorno improvviso di Napoleone dall'isola d'Elba. Anche l'Imperatore Napoleone nei suoi Cento Giorni di potere emanò un Atto Addizionale alle Costituzioni dell'Impero nel 22 Aprile 1815, ma la disfatta di Waterloo trascinò nella rovina il nuovo assetto napoleonico.

Luigi XVIII, rientrato una seconda volta nello Stato, regolò dapprima con semplice ordinanza del 13 luglio 1815 il sistema elettorale: indi emanò la legge organica del 5 Febbraio 1817, di cui giova ricordare alcune disposizioni, che passarono nei futuri ordinamenti elettorali, e tuttora sono in vigore.

Abolito il suffragio indiretto, gli elettori del Circondario sceglievano direttamente i loro rappresentanti votando per più nomi, secondo il numero dei deputati assegnati al circondario, cioè col metodo dello scrutinio di lista. Per essere elettore occorreva avere trent'anni compiuti, pagare una contribuzione diretta di trecento lire, avere domicilio nel dipartimento: l'eleggibilità era fissata a quarant'anni, con la stessa condizione di censo della Costituzione del 1814. A formare la contribuzione era tenuto conto delle imposte pagate in tutto il regno, al marito erano imputate le imposte pagate dalla moglie, se anche divisa di beni, al padre quelle dei figli minori. Il domicilio era quello reale tenuto nel dipartimento: era però ammesso il

cambio per altro dipartimento, dove si possedessero beni, purchè preceduto da una dichiarazione fatta sei mesi innanzi avanti il Prefetto del dipartimento che si abbandonava, e del dipartimento che si eleggeva. Le liste erano formate dal Prefetto, che le faceva stampare ed affiggere. Contro il suo operato era ammesso il ricorso, sul quale provvedeva in prime cure il Consiglio di Prefettura, ed in seconde cure l' autorità giudiziaria per tutte le quistioni concernenti il diritto, ed il Consiglio di Stato per tutte le altre concernenti le imposte e il domicilio.

Questo sistema durò sino al 1820, ma dopo l'assassinio del duca di Berri, e il progresso dell' opposizione parlamentare, parve anche troppo liberale, sicchè, con legge del 29 giugno 1820 fu stabilito che dell' imposta non sarebbesi tenuto conto, se non quando la proprietà fondiaria fosse stata effettivamente posseduta, la locazione fatta, la patente ottenuta, l' industria esercitata almeno un anno prima della elezione. Riformandosi poi la circoscrizione, vennero distinti collegi di dipartimento e collegi di circondario: ai primi vennero assegnati duecentocinquanta voti, ai secondi centotrentadue. Talchè fu possibile che i più ricchi potessero essere elettori nell' uno e nell' altro collegio, e fu perciò che la legge del 1820 venne detta *del doppio voto*.

Un'ordinanza di Carlo X pretese rendere ancora più reazionario questo sistema: ma la rivoluzione del 1830 spazzò l'insano tentativo. La legge elettorale del 19 aprile 1831 abbassò a venticinque anni il limite d'età per l'elettorato, a trent'anni per l'eleggibilità: il censo per l'elettore fu ridotto a lire duecento, e per l'eleggibile a lire trecento. Fu definitivamente soppresso il sistema del doppio voto, tornandosi all'unico collegio circondariale.

Con la rivoluzione del 1848 si tornò stabilmente al suffragio universale. Tra i primi atti del Governo Provvisorio, acclamato dal Parlamento sulla proposta di Lamartine e Ledru-Rollin, fu

il Decreto 5 marzo 1848, che aboliva ogni condizione di censo, e stabiliva il suffragio diretto ed universale. L'art. 6 del famoso Decreto diceva: *sono elettori tutti i cittadini francesi dell'età di ventun'anni, residenti nel Comune da sei mesi, e non privati o sospesi dall'esercizio dei diritti politici*. Gli articoli 24, 25, 27 della costituzione 4 Novembre 1848, e gli articoli 2 e 3 della legge 15 marzo 1849 mantennero il diritto elettorale esteso a tutti i cittadini di ventun'anni. La legge 31 maggio 1850, completando la precedente 15 marzo 1849, intese a stabilire le incapacità elettorali, e le condizioni di acquisto del domicilio, ed a fissare il procedimento per la formazione delle liste.

Il secondo Impero non attentò al suffragio universale; anzi tolse occasione dalle pastoie create dalla legge 31 maggio 1850 circa il domicilio, le quali avevano dato luogo a fiere recriminazioni di libertà da parte di uomini come Faure, Victor Hugo e Lagrange, per mettersi in conflitto col Parlamento, e attuare il colpo di Stato dal 2 dicembre 1851. Sotto il secondo Impero si verificò l'istessa profonda rilassatezza di costumi elettorali, che era stata osservata sotto il primo Impero. Le candidature ufficiali, di cui il Governo non faceva mistero, trionfarono in tutte le elezioni, dal 1857 al 1869* e senza il fato di Sédan gli elettori francesi non avrebbero rinnegato la politica del terzo Napoleone.

ASSETTO ODIERNO

65. Attualmente la nazione francese, retta a sistema repubblicano, è governata dalle leggi organiche del 1875, cioè legge 25 Febbraio 1875 *relativa all'ordinamento dei poteri pubblici*, legge 24 febbraio 1875 *relativa all'ordinamento del Senato*, legge 16 luglio 1875 *sulle relazioni dei poteri pubblici*. Il si-

* Pierre De Lagorce: *Etude du Second Empire*. Paris, 1894, pag. 171.

stema elettorale poi è contenuto ed esplicito nelle leggi : 2 agosto 1875 *sull'elezione dei senatori*, 30 novembre 1875 *sull'elezione dei deputati*, 9 dicembre 1884 *sullo ordinamento del senato e la elezione dei senatori*, 16 giugno 1885 *sullo scrutinio di lista*, 13 febbraio 1889 *sullo scrutinio uninominale*, 17 luglio 1889 *sulle candidature multiple*.

Il suffragio è universale, esteso a tutti i francesi di ventun'anni compiuti, con la sola condizione del domicilio di sei mesi avanti, salve le incapacità specificate dalla legge, e salvo un transitorio impedimento al voto per tutti i militari sotto le armi (eccezione fatta per i militari in congedo di trenta giorni, e che sieno presenti nei comuni dove abbiano il domicilio). In tale modo partecipano attualmente al voto circa undici milioni di cittadini.

La Camera è composta di 581 deputati, compresi i rappresentanti delle colonie, retribuiti con annua indennità di lire quindicimila, oltre la percorrenza gratuita sulle ferrovie dello Stato. Il Collegio è uninominale dopo la legge 13 febbraio 1889, ma la Francia ha cambiato spesso il collegio uninominale con lo scrutinio di lista, nè è detto che debba indugiarsi nel collegio attuale. Lo scrutinio di lista prevalse nelle Costituzioni e leggi del 1791, 1817, 1848, 1870, 1875, 1885 mentre invece il collegio uninominale ebbe prevalenza in quelle del 1793, 1814, 1820, 1831, 1851, 1889. Il partito radicale-socialista in tutti i congressi ha propugnato il ritorno allo scrutinio di lista con sistema proporzionale*.

Anche il Senato, dopo la riforma del 3 dicembre 1884, è a base interamente elettiva. Si compone di trecento senatori eletti a scrutinio di lista da uno speciale corpo elettorale, composto di circa 77.188 elettori, distinti in 7.053 tra deputati e consi-

* V. la esauriente relazione *Bonn et al* al Congresso di Nancy (1907) nella *Politique Radicale* di Buisson (Paris, 1908).

glieri di dipartimento e circondario, e 70.135 delegati municipali.

La formazione e revisione delle liste sono affidate in prime cure ad un comitato, composto del sindaco e due delegati municipali, contro il cui operato si può ricorrere alla Commissione Municipale, composta degli stessi due delegati e due altri membri nominati dal Consiglio Comunale. Contro le decisioni della Commissione è ammesso il gravame al giudice di pace, ed indi alla Corte di Cassazione, con procedura sommaria e termini abbreviati. Le liste debbono esser definite infra il 31 Marzo.

La procedura delle elezioni non differisce guari dalla nostra. Il seggio è presieduto dal sindaco, o dai suoi sostituti, o da altri consiglieri municipali: altri quattro membri per funzionare da scrutatori sono scelti in seno al consiglio comunale, ed in mancanza due vengono eletti tra i più anziani e due tra i più giovani del corpo elettorale. Il voto è segreto. Non sono ammesse candidature multiple, giusta una legge recente (17 luglio 1889). Compiuta la votazione, alle sei pomeridiane s'iniziano le operazioni di scrutinio, da portarsi a termine nello stesso giorno. Per essere eletto occorre aver riportato la maggioranza assoluta, e in caso di ballottaggio non meno del quarto dei votanti. Il ballottaggio, che segue a distanza di quindici giorni, non ha luogo tra i due soltanto che raccolsero il maggior numero di voti, ma esteso a tutti i candidati.

I voti raccolti nelle singole sezioni vengono recati al capoluogo del dipartimento, dove una commissione di tre membri, scelti dal Consiglio Generale, e presieduti dal Prefetto, procede al riassunto dei voti e alla proclamazione. I verbali vengono indi trasmessi alla Camera, e distribuiti agli ufficii, dove una commissione di cinque membri scelti a sorte convalida o contesta le elezioni. In caso di contestazione la Camera è tenuta a decidere nel giorno seguente.

I mali elettorali, che affliggono la Francia, non sono punto diversi da quelli che aduggiano l'Italia. Le elezioni non sono in Francia lotte di idee e di partiti, ma sono invece lotte di persone, di prevalenza d'interessi, di riconoscenza per servizi resi, di alleanze create dal bisogno e dalle opportunità.

Le elezioni del 1889 furono fatte sul nome di Boulanger, che mal celava l'ambizione di un governo personale a base di militarismo, quelle del 1893 sotto la guida d'un uomo mediocre come il Dupuy non ebbero di mira nessuna grossa questione di politica interna od esterna. E similmente può dirsi delle elezioni del 1898 indette dal Meline. Il Waldek-Rousseau parve affidare ai comizii del 1903 il compito di consolidare la difesa repubblicana, ma il subitaneo abbandono del potere e la politica del successore provano o che egli non ebbe il programma attribuitogli o che il corpo elettorale gli venne meno. Clemenceau e Briand hanno, in questi ultimi tempi, largamente contribuito al consolidamento delle istituzioni repubblicane con una politica liberale ed energica ad un tempo.

Un ex ministro della Repubblica, che fu caro al Gambetta, l'onorevole Spuller diceva che le elezioni francesi sono il trionfo della *democrazia*. I candidati si distinguono in governativi ed antigovernativi; sui primi piove il favore della burocrazia (croci, sussidii, traslochi, nomine, scioglimenti di amministrazioni), contro i secondi imperversa la persecuzione governativa, che rende a molti impossibile la prosecuzione della lotta*. Quando anche il ministro non partecipi direttamente alla battaglia, è il prefetto, od in mancanza il sottoprefetto, o magari la municipalità, che si prende il carico di coltivare il campo e menare a termine la lotta.

Il peso, e ad un tempo la partigianeria del potere esecutivo,

* Lefevre-Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du siècle XIX*, Paris, 1902, pag. II e cfr. Benoist, *Les mœurs électorales en France* (in *Revue des deux Mondes*, 5 settembre 1898).

si rivelano soprattutto nell'ambiente parlamentare. L'esame delle elezioni contestate nel 1893 può fornire ad ogni spirito imparziale la misura di queste piaghe del parlamentarismo. Mai, come in quelle elezioni, si videro abusi più impudenti e manomissioni più sfacciate della legge, compiute dalla maggioranza del Parlamento. La Camera convalidò le seguenti elezioni: in un collegio, dove in una sezione, invece di cento elettori che avevano votato, si erano trovate nell'urna mille- duecento schede *; di un altro, dove s'erano fatti votare assenti e morti **; di un altro, dove il giudice di pace aveva pubblicamente minacciato gli elettori, che non si adattavano a votare per il suo candidato ***; di un altro, dove il sindaco permettevasi di ordinare perquisizioni agli elettori, sotto lo specioso pretesto di vedere se recassero armi †, di un altro, dove la sala fu fatta sgombrare di tutti gli elettori, per meglio consumare il broglio ††; di un altro, dove il numero delle schede superava quello degli elettori, per coprire il quale broglio si erano lacerati i fogli di scrutinio †††.

Il rimedio a questa tabe del Parlamentarismo non si vede. Bisognerà forse aspettare che l'elevazione della coscienza porti seco anche una elevazione nei costumi elettorali. A tale fine gioverà probabilmente tener presenti anche le querimonie sull'attuale collegio ristretto, a cui si fanno rimontare molti dei mali presenti. Il Lefevre-Pontalis, che contribuì al ristabilimento del collegio uninominale, scrive con amarezza le seguenti riflessioni, che meritano di essere ricordate:

Le scrutin d'arrondissement ou plutôt de circonscription avait

* Giorn. Ufficial., Elezione de l'Inde, 3 novembre 1893.

** Elezioni di Costantina e d'Algeri, 28 novembre e 21 dicembre 1893.

*** Elezione di Saint-Etienne (16 dicembre 1893).

† Elezione di Corte (3 dicembre 1893).

†† Elezione di Narbonne (3 dicembre 1893).

††† Elezioni di Figeac e una delle circoscrizioni di Lione (26 novembre e 3 dicembre 1893).

été, il est vrai, destiné à empêcher, la prépondérance des députés, on ne laissant que aux sénateurs la représentation du département tout entier. Mais on n'en est plus aujourd'hui à ce rêve d'équilibre des pouvoirs, et ce qu' il faut constater, c'est que le scrutin d'arrondissement aboutit à l'ennement des partis. En outre, il repétisse les députés et les réduit trop souvent à n'être que les serviteurs et même les commissionnaires des électeurs, sans autre ambition que celle de conserver le fief qu' ils ont à exploiter. Si l'on veut relever le niveau parlementaire, il faut revenir au scrutin de liste, sans lequel l'isolement individuel des députés empêche la cohésion politique dont une assemblée ne peut se passer.*

Ma queste lamentanze non sono isolate, essendo oramai divenute generali presso quanti si occupano delle condizioni politiche della Francia. Nel Congresso di Nancy (1907) tenuto dal partito radicale socialista, il relatore Bonnet affermava: *nous sommes affligés du vote inférieur auquel le scrutin uninominal réduit le représentant. On le harcele, on te tiraille en tous sens. Son temps est employé à une besogne de commissionnaire. Le matin, il court les ministères; l'après-midi, il expédie lettres aux solleciteurs. Il abandonne la Chambre pour assister à un foire où à une cérémonie comunale. On ne lui laisse pas le loisir de suivre les débats parlementaires et de s'occuper des affaires publiques**.* Il Clément a sua volta: *le suffrage universel, tel qu' il fonctionne dans notre pays, est anarchique en principe, pour l'instabilité qu' il produit dans le corps social, mais il est encore, au point de vue subjectif, au point de vue de la moralité de l'électeur, c'est-à-dire par en bas, et au regard de ses résultats immédiats †.* Più tristi ancora sono le consta-

* Lefevre Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du siècle. XIX.* Paris, 1902, pag. 38.

** Ruisson, *La politique radicale.* Paris 1908, pag. 404.

Clément, *La réforme électorale.* Paris 1906, pag. 3.

tazioni, che pervadono da cima a fondo tutte le pubblicazioni dall'eminente parlamentare Benoist: *La Crise de l'Etat moderne*, *L'organisation de la democratie*, *La reforme Parlementaire*, *Pour la reforme electorale* *.

Il vivo dibattito, che da tre anni si compie nella Camera francese, per la introduzione della riforma proporzionale, lascia sperare, per generale convincimento, che l'organismo politico di quella nobile nazione possa trovare nella invocata riforma un rimedio non inefficace per la cura dei suoi mali elettorali.

CAP. VI.

§ 2.

IL DIRITTO ELETTORALE IN SVIZZERA †

66. Tradizioni di libertà. — 67. Vicende delle istituzioni politiche del paese. — 68. Il referendum. — 69. Norme elettorali comuni. — 70. Norme elettorali speciali ad alcuni cantoni. Sistema proporzionale.

TRADIZIONI DI LIBERTÀ

66. Nella forma repubblicana si possono distinguere tre tipi di reggimenti. Vi può essere un regime, in cui il popolo eser-

* C. Benoist, *La Crise de l'Etat moderne*. Paris 1897.

C. Benoist, *L'organisation de la democratie*. Paris 1900.

C. Benoist, *Pour la reforme electorale*. Paris 1908.

C. Benoist, *La Reforme Parlementaire*. Paris 1902.

† Bluntschli, *Geschichte des Schweizenschen Bundesrect*. Stuttgart 1875.— Crivellari, *Il referendum nella Svizzera* (in Arch. Giur. 1885). — N a v i l l e E.. *Le progres de la réformé éléctorale*. Ginevra 1876. — D r a z N., *Le mode d'éléción du Conseil Federal*. Ginevra 1895. — F r é y, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*. Geneve 1897. — F r e y, *Manuel de représentation proportionnelle* (Ass. referendum genevoise) Genève

cita direttamente una parte dei poteri demandati al governo e all'assemblea, ed è della repubblica elvetica; vi può essere un altro regime, dove il popolo esercita i suoi poteri mercè delegati, ma in cui governo ed assemblea sono rispettivamente autonomi, ed è degli Stati Uniti; vi può essere infine un terzo regime, in cui il potere del popolo è esercitato mercè delegazione, ma dove governo ed assemblea sono uniti dal vincolo d' un gabinetto, scelto dal capo del potere esecutivo, con piena responsabilità, davanti all' assemblea, ed è della repubblica francese*.

La libertà della repubblica svizzera si può dire nata colla costituzione geologica del paese. Monti giganti, eternamente coperti di ghiaccio, la separano dagli stati vicini: montagne non meno elevate solcano il paese, formandovi regioni distinte per abitudini, clima, bisogni: la vita arrischiata e stentata tra i perigli naturali fortifica negli abitanti la selvaggia indipendenza e la fibra pugnace. Non per niente il poeta nella *legende des siècles* cantò della Svizzera:

Le mot Liberté semble une voix naturelle
Des pres sous l'azur, de ses lacs sous la grêle,
Et tout dans ses monts l'air, la terre, l'eau, le feu
Le dit avec l'accent, dont le prononce Dieu †.

VICENDE DELLE ISTITUZIONI POLITICHE DEL PAESE

67. Gli Elvezi sconfissero e uccisero il console Lucio Cassio, che alla testa degli eserciti romani aveva invaso il paese, ma quando a loro volta, inorgogliiti del successo, vollero dilagare

1889. — C. Sanbucco, *La rappresentanza proporzionale nel Canton Ticino* (in *Nuova Ant.* 16 Febbraio 1910). — G. Daneo, *La rappresentanza proporzionale nella Svizzera*. (in *Nuova Ant.*, 16 Settembre 1910).

* A. Soubies et E. Caratte, *Les républiques Parlementaires*. Paris 1902.

† Hugo V., *Legende des siècles* (Paris, 1908).

nella Gallia, furono arrestati nel cammino da Giulio Cesare, ricacciati tra i monti e soggiogati al dominio dei Romani.

Attraverso il medio evo, per sfuggire alla tirannia feudale, tre cantoni forestali (Schwyz, Uri, e Unterwalden) si unirono in alleanza, amministrando in comune gli affari comuni, raccogliendosi in libere assemblee, senza capi, senza patti scritti*. Collocate le spade nel mezzo, raccolti in cerchio quei montanari giuravano la difesa delle loro libertà, come canta Schiller:

Sono i confini della forza segnati. Quando
Più non trova l'oppresso una difesa,
Nè più regge allo strazio, al ciel solleva,
Confidente, le mani, e si ripiglia
Quel suo diritto natio, che, pari ag' i astri,
Immutabile, eterno, ivi risplende †.

Questo fu il nucleo della confederazione elvetica, accresciuta posteriormente dei Cantoni di Berna, Zurigo, Glarona, Zug, Lucerna (1308-1358), di Friburgo e Saletta (1481), di Basilea e Sciaffusa (1501), di Appenzel (1513), del Vallese, dei Grigioni, di Sargans, Vaud, Argovia, Lugano, Bellinzona (1798), finchè il congresso di Vienna non ebbe a dividere tutto il territorio in 22 cantoni, quanti se ne contano oggi.

Ma il vero Stato federale, già abbozzato dall' intelletto superiore di Napoleone Primo col suo famoso *Atto di mediazione*, non è stato fondato che colle costituzioni del 12 sett. 1848 e 29 maggio 1874. Sono queste costituzioni, che, pur lasciando la maggiore autonomia al Governo cantonale, hanno stabilito tale nesso d' intenti e di leggi, e tale unità centrale nell' amministrazione della giustizia, dell' esercito, della finanza, da

* Le condizioni della federazione furono tradotte in un patto scritto nel 1. Agosto 1291, dopo la morte di Rodolfo d'Asburgo, e dopo molto tempo da che la confederazione esisteva in fatto.

† Schiller, *Guglielmo Tell* (atto 2, scena 2, trad. Maffei).

potersi ritenere stabilita la unione federale, non meno saldamente di quanto siasi verificato negli Stati Uniti di America.

Mercè queste istituzioni il potere legislativo rimane affidato a due Consigli o Camere: il consiglio nazionale dei deputati del popolo, eletti a suffragio diretto ed universale, uno per ogni ventimila cittadini, ed il consiglio degli Stati, composto di quarantaquattro rappresentanti, due per ogni cantone. Le due assemblee eleggono ogni tre anni il Consiglio federale, composto di sette membri, che si ripartiscono tra di loro la vigilanza delle varie amministrazioni.

IL REFERENDUM

68. La forza del potere legislativo è però indebolita dal *referendum*, fenomeno essenzialmente svizzero, secondo cui il popolo reclama direttamente il diritto di approvare le leggi, e modificare occorrendo la costituzione dello Stato. Giangiacomò Rousseau, che fu tra i sommi cittadini della Svizzera, scrisse nel Contratto Sociale: *i deputati del popolo non sono nè possono essere suoi rappresentanti, non sono che suoi mandatarii, e nulla possono concludere in modo definitivo. Le leggi, che non sono state ratificate dal popolo personalmente, non sono leggi.*

Questo principio informa tuttora le costituzioni della Repubblica. L'art. 89 della Costituzione 29 maggio 1874 stabilisce che, oltre l'approvazione delle due Camere, le leggi federali debbano riportare l'approvazione di tutto il popolo, quando ne venga fatta dimanda da trentamila cittadini attivi e da otto cantoni.

Nel 5 luglio 1891 la Costituzione Federale con voti favorevoli 169.142 contro 117.333 contrarii e col voto di 18 cantoni contro quattro è stata modificata nel senso che anche al popolo compete il diritto d'iniziativa, per la modifica della Costituzione federale.

Il che naturalmente, se può tornare talvolta utile nelle leggi d' indole fiscale, è certamente dannoso per tutte le leggi d'ordine civile, penale, commerciale, amministrativo, economico, essendo risaputo che le buone leggi non si fanno dalle assemblee, e tanto meno dalle assemblee eccessivamente numerose *.

NORME ELETTORALI COMUNI

69. Venendo ora alla legislazione elettorale è da notare che la varietà e l'autonomia dei ventidue stati federali importano naturalmente molte e notevoli differenze tra cantone e cantone. Sarebbe fastidioso e non proficuo notarle tutte: basterà accennare alcune delle più singolari, dopo aver dato un concetto sommario delle norme elettorali comuni.

Secondo la legge 3 maggio 1881 i membri del Consiglio Nazionale son così divisi fra i vari cantoni:

	Collegi	Deputati
Cantone di Zurigo	4	16
Berna	6	27
Lucerna	4	7
Uri	1	1

* Un quadro esatto dei pregi e difetti del referendum è stato esposto da S. Deploige, *Le referendum en Suisse* (Bruxelles) 1892 V. anche sul proposito lo scritto del Padelletti, *Una nuova fase della Democrazia* (in *Nuova Antologia*, Marzo 1869) e l'art. di T. Curti, *Le referendum Suisse* (*Revue politique et parlementaire* 17 Agosto 1907). Uno dei più eminenti scrittori di diritto pubblico, che è stato a capo del Governo, in un notevole articolo pubblicato nella *Bibliothèque Universelle* (Novembre 1894) conclude che al periodo della democrazia, rappresentato dal referendum facoltativo, è succeduto il periodo della democrazia, rappresentato dal diritto d'iniziativa popolare in materia di revisione parziale della costituzione. Cita ad esempio l'articolo di legge approvato il 20 agosto 1893 contro il sistema di mattazione del bestiame, seguito dagli Ebrei, che a suo dire è un effetto dell'influenza del movimento antisemitico predominante in Germania; e l'altro articolo di legge, fortunatamente non approvato, del diritto al lavoro. Secondo l'illustre scrittore una serie di convulsioni politiche potrà demolire l'edificio democratico costruito negli ultimi anni.

Schwyz	I	3
Alto Untervaldo	I	I
Basso Untervaldo.	I	I
Glavona	I	2
Zug	I	I
Friborgo	3	6
Soletta.	I	4
Basilea città.	I	3
Sciaffusa	I	2
Appenzel esteriore	I	3
Appenzel interiore	I	I
San Gallo	3	10
Grigioni	3	5
Argovia	3	10
Targovia	I	5
Ticino	2	7
Vaud	3	12
Vallese	3	5
Neuchatel	I	5
Ginevra	I	5
	—	—
	49	145

A seguito del censimento eseguito nel 1.º dicembre 1889 il cantone Ticino perdette un deputato, ed i cantoni di Zurigo, Basilea città, San Gallo, e Vaud lo guadagnarono, aumentando così il numero totale dei deputati da 145 a 148.

A venti anni compiuti ogni cittadino è elettore col pieno godimento dei diritti civili e politici: il diritto di voto si esercita nel luogo di residenza, purchè sia stata mantenuta per non meno di sei mesi. Anche i militari prendono parte al voto, e ciò si comprende di leggieri data la mancanza di un esercito permanente, e l'obbligo per tutti i cittadini del servizio mili-

tare. I militari votano presso il comandante del corpo, assistito da uno speciale consiglio, che manda le schede per posta al luogo cui il soldato appartiene per domicilio abituale.

La revisione delle liste si fa annualmente, le decisioni per omissione od indebita cancellazione possono essere portate davanti alla commissione municipale, ed indi al giudice di pace, contro le cui sentenze si può ricorrere alla Corte di Cassazione per violazione di legge ed eccesso di potere.

NORME ELETTORALI SPECIALI

70. Nel Cantone Ticino, dove è prevalente l'elemento italiano, una legge del 3 dicembre 1868 introdusse la votazione per scheda chiusa in busta. Tali buste vengono fornite dalla Cancelleria di Stato, e distribuite per conto dei Comuni. Nè la busta, nè la scheda possono portare qualsiasi segno, incorrendosi in nullità, sia per il segno, sia per essere la scheda anche in parte fuori della busta, sia per essere più schede in una sola busta. Nel caso che nell'urna si trovasse un numero di buste superiore al numero dei votanti, il presidente ed i membri dell'ufficio sono passibili di una pena variabile da 20 a 100 lire.

L'istessa legge ammise al diritto di voto i cantonali ed i confederati dopo tre mesi di domicilio in un Comune, ed altresì permise il voto in qualsiasi Comune del Cantone, purchè ne fosse dato preavviso nella vigilia all'autorità locale.

Nel Cantone di Zurigo la legge 22 dicembre 1888 impone che l'elettore debba scrivere la scheda nella sala elettorale, vieta la votazione per corrispondenza, ma ammette la votazione per mandato.

Nel Cantone di Ginevra la legge del 27 ottobre 1888, in 182 articoli, regola ex integro tutta la materia elettorale, dando

norme precise sulla qualità di elettore, sulla confezione delle liste elettorali, sulla votazione, sullo scrutinio.

Molti e ripetuti sono stati i tentativi per introdurre il sistema della rappresentanza proporzionale *.

Con la legge costituzionale del 9 Febbraio 1891, sostituita più tardi dalla legge 2 Dicembre 1892, tuttora vigente, il sistema proporzionale fu introdotto nel Canton Ticino, dopo gli strani risultati delle elezioni politiche del 1890. Nientemeno in questa elezione 12,783 suffragi conservatori avevano conseguito 77 seggi, laddove 12.166 suffragi liberali non avevano ottenuto che 35 posti! Con questo sistema proporzionale ciascun elettore dispone di tanti voti quanti sono i candidati da eleggere, e può dare questi voti, senza diritto di cumulo sopra un solo dei candidati, o alla lista ovvero ai candidati di liste diverse. Compiuta la votazione, si fa la somma dei votanti, il cui totale si divide pel numero dei posti da occupare, aumentati di uno: così si ottiene un quoziente che rappresenta una misura di voti necessaria per l'eleggibilità. Dopo di che a ciascuna lista si danno tanti posti, per quante volte comprende il quoziente. Con la legge del 1891 i posti non coperti per tal guisa si attribuivano ai candidati di ciascuna lista che avessero il maggior numero di voti tra i non eletti; invece con la riforma del 1892 si fa una seconda operazione di distribuzione, sommando prima i voti residui di tutte le circoscrizioni elettorali conseguiti da ciascuna lista, e attribuendo poi i posti rimasti alle liste che avessero il più forte quoziente totale.

Dopo il favorevole esperimento del Canton Ticino il sistema proporzionale venne introdotto nel Cantone di Neuchâtel con legge 28 Ottobre 1891, nel Cantone di Ginevra con legge 3

* C. Sambucco, *La rappresentanza proporzionale nel Canton Ticino* (in *Nuova Antologia*, 16 Febbraio 1910). — Daneo, *La rappresentanza proporzionale nella Svizzera* (in *Nuova Antologia*, 16 Settembre, 1910). — Bandini, *La riforma elettorale*. Roma, 1910, pag. 159 e segg.

settembre 1892, nel Cantone di Zug con legge 18 Marzo 1894, nel Cantone di Friburgo con legge 19 Marzo 1894, nel Cantone di Soleure con legge 30 Novembre 1894, nel Cantone di Berna con legge 16 Dicembre 1894, nel Cantone di Schwyz con legge 23 Ottobre 1898, nel Cantone di Basilea città con legge del Gennaio 1905. Nè è improbabile che anche nei Cantoni di Argovia, San Gallo e Zurigo possa la riforma introdursi, dato il forte movimento favorevolmente iniziato dai partiti estremi per tale scopo. È notevole soprattutto la lotta che attualmente si combatte per introdurre la proporzionale anche nelle elezioni federali.

La proposta, presentata dai popolari, naufragò nel *referendum* del 1900, avendo ottenuto 169.008 suffragi favorevoli contro 244.666 contrari. Non è difficile perciò prevedere che sia vicino il giorno, in cui tutta la Svizzera avrà adottato in ogni genere di elezioni il sistema proporzionale.

CAP. VI.

§ 3.

IL DIRITTO ELETTORALE NEGLI STATI UNITI *

71. Carattere delle istituzioni politiche. — 72. Il sistema elettorale in teoria. — 73. Il sistema elettorale nella pratica. — 74. Pubblica corruzione. — 75. Organizzazione elettorale dei partiti. — 76. La Campagna presidenziale.

CARATTERE DELLE ISTITUZIONI POLITICHE

71. La terza forma di repubblica parlamentare ci è data dagli Stati Uniti.

* Seemann, *Le système du gouvernement américain, son caractère, ses effets, ses défauts, l'organisation des partis et leur influence*. Bruxelles, 1872.—

Il Governo di Gabinetto, che è organismo delicato di equilibri e di transazioni, è ignoto agli Stati Uniti, che pur dall'Inghilterra tolsero il fondo delle loro istituzioni. Nelle consuetudini inglesi e nelle loro derivazioni (francese, belga, olandese, italiana, tedesca, ungherese, svedese, norvegese, danese, spagnuola, portoghese) il gabinetto sorge dalla maggioranza della Camera, che a sua volta è espressione della maggioranza del paese: i ministri sono responsabili innanzi alla Camera, che, negando i fondi del bilancio, può costringere un ministero recalcitrante ad abbandonare il potere. E in ogni modo i conflitti eventuali tra Camera e Governo sono risolti con l'appello al paese. Così vi è equilibrio ed integrazione tra il potere legislativo e il potere esecutivo, mentre il potere giudiziario è tenuto in una sfera più serena, fuori dei contrasti. La stessa Corona non è un potere, sebbene dalla Carta scritta sembri derivarle la massima funzione: è piuttosto un anello di congiunzione tra gli altri poteri, tanto più efficace, quanto meno appariscente. È naturale che un organismo così delicato possa facilmente fuorviare dal retto cammino al menomo urto. *È una macchina*, disse il Gladstone *, *così sottilmente equi-*

Noailles, *Cents ans de République aux Etats Unis*. Paris 1877. — De Sartige, *Les mœurs électorales aux Etats Unis* (in *Revue des deux Mondes* 13 Juin 1872). — Knight D. M., *The electoral system the United States*. Filadelfia, 1878. — Garlanda, *Eletti ed elettori negli Stati Uniti d'America*. Torino 1885. — Bishop C., *History of elections in the American colonies*. N. York. 1893. — Fisk O. A., *Stimmrecht und Einzeestadt in den Vereinigten Staaten von Nordamerika* (*Diritto di voto e stato singolo negli Stati Uniti d'America*) Lipsia, 1896. — Hayes G. H., *Representation and suffrage in Massachusetts*. Battimora 1894. — Brice, *La République Americaine* (trad. Paris, 1900 vol. 4). — Boutmy, *Elements d'une psychologie politique du peuple américain*. Paris. 1904. — Racioppi, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*. Milano, 1894. — Mayer E. C. Wahlant, *Und Vorwirl in den Vereingten Staaten von Nord-Amerika* (*L'ufficio di elettore e l'elezione preliminare negli Stati Uniti d'America*) Lipsia, 1908. — G. M. Cray, *A treatise on the American law of elections*. Filadelfia, 1897.

* Gladstone, *Consanguinei d'oltre mare* (in *Bibl. di Sc. Polit.*) vol. VI, pag. 225.

*libratta che pare mossa da una molla fine e delicata, eguale a quella di un orologio. Nous obliions, dice il Brice *, qu' il constitue un système très délicat, qui dépend des habitudes, des traditions, de l' intelligence d'un peuple, qu' il ne suffit pas de l' edicter, pour le faire accepter.*

Questa eccellenza di perfezione teorica costituisce il vero difetto pratico del parlamentarismo.

Nell'epoca di formazione della Costituzione Americana (1787) questo organismo non si era affermato nella pienezza del suo rigoglio. Nè il Blackstone coi suoi famosi *Commentarii*, nè il Montesquieu col suo *Esprit des lois*, nè gli altri scrittori di filosofia politica avevano inteso la profonda evoluzione e perfezione, cui sarebbe in seguito pervenuto il parlamentarismo. I riformatori religiosi, che stabilirono dapprima un governo civile nell' America, animati dal sentimento intenso di libertà, che li aveva spinti ad emigrare dalla patria, intesero anzitutto ad avere un sistema di governo, che limitasse i diritti della Corona e del Governo. Stabilirono quindi una doppia camera legislativa, a base elettiva, le cui funzioni dovessero essere in tutto e per tutto distaccate da quelle del potere esecutivo. Il capo di questo potere esecutivo doveva ad un tempo essere capo dello Stato, scegliendo direttamente i ministri, che fossero responsabili innanzi a lui e non innanzi al potere legislativo. Un terzo potere era creato nella Corte Suprema al fine di mantenere l'armonia delle leggi tra i varii stati e lo spirito della Costituzione federale. Da questa coesistenza di poteri autonomi nacque una forma di governo, in cui le libertà, per essere esuberanti, finiscono col creare disarmonia, mancando quell'accordo e tutela reciproca dei varii poteri, che, senza ledere l' indipendenza delle diverse autorità, è la forza del Governo di gabinetto. I conflitti tra Presidente e Senato, tra Presidente e Ca-

* Brice, *La République Américaine*, Paris 1900, volume I, pag. 397.

mera dei deputati non hanno risoluzione negli Stati Uniti: il tempo, la pubblica opinione, la scadenza del mandato finiscono col fornire una soluzione naturale di essi. Si può dire, in breve, che non esiste unità di governo, e che Presidente, Gabinetto, Congresso, Corte Suprema vadano ognuno per la propria via.

È da pregiare siffatta forma di governo? Il Gladstone, pur ritenendola inferiore alla forma perfezionata del parlamentarismo britannico, ne scrisse i più vivi elogi *, mentre il Jannet ** ne fece una critica mordace e demolitrice. Il Boutmy †, che ha preteso penetrare nella psicologia del popolo americano, trova come il saggio antico, il bene commisto al male: *la Constitution des États Unis est un exemplaire individuel et invisible qui ne se prête pas plus a des emprunts partiels qu' à une imitation en bloc. Elle doit rester par nous comme un cristal naturel, dont la beauté et l'euritmie, liés à la forme d' ensemble, pèrissent dans chaque molecole qu' on en detache.*

Insomma gli Stati Uniti hanno avuto le istituzioni, che meglio si adattavano agli abitanti di lande sterminate, esaltate tuttora dal sentimento religioso e dalla persecuzione, senza aristocrazia, senza tradizioni, senza storia. Prevalsero in quell'ambiente *libertà ed uguaglianza*, in misura maggiore che presso qualunque altro popolo, con tutti i pregi e anche con i numerosi difetti che ne derivano. Non fu lo Stato che circoscrisse i diritti dei singoli, ma fu l'individuo che fin dal principio prevalse sullo Stato e dello Stato stabilì l'ambito. *C'est l'individu qui a fait et mesuré la part de l' Etat*, scrisse il Bontmy. Lo Stato in Europa nasce dalla storia e dalla tradizione, ed è frutto di una potente concentrazione della coscienza nazionale. In America niente storia, niente patria; nazione, sì, ma attenuata

* Gladstone, Op. cit., pag. 28.

** Jannet, Op. cit., pag. 325.

† Boutmy, *Elements d'une psychologie politique du peuple américain*. Paris, 1904, pag. 118.

dall'origine diversa dei vari stati affratellati, e soprattutto niente aristocrazia. Lo Stato guerriero, religioso, creatore dell'ordine, tutelatore dell'individuo con successive e progressive concessioni non è concepibile in America; qui invece lo Stato persiste nella primitiva semplicità procedente senza sforzi e senza eccessivo cumulo di funzioni, quale mandatario limitato dell'individuo, che è la sola personalità generale e giuridica completa.

Questi i tratti caratteristici e differenziali dello Stato in Europa e in America, e di cui troveremo il suggello nelle leggi e nei costumi elettorali.

IL SISTEMA ELETTORALE IN TEORIA

72. In teoria il suffragio universale, che vige negli Stati Uniti, non è organizzato diversamente di quello che sia presso gli altri popoli civili.

Fondamento del diritto elettorale è il principio che trattasi piuttosto di una funzione, anzicchè di un vero e proprio diritto. Perciò il Coolej * nei *Principii di diritto costituzionale* stabilisce:

« Il suffragio è partecipazione al Governo, e, quindi, in uno
« Stato rappresentativo, entra nella scelta delle pubbliche au-
« torità e nelle decisioni delle quistioni pubbliche. Suo scopo
« è quello di mantenere il Governo con perfetta continuità, e
« di conservare e rendere permanente l'ordine pubblico nonchè
« la protezione dei diritti individuali. Lo scopo a cui è indi-
« rizzato è quindi pubblico; è generale, non già privato e in-
« dividuale. Qualunque specie di suffragio che sia contrario a
« questo scopo generale, qualunque suffragio che, ove venisse
« concesso, tendesse ad infrangere il Governo, provocare l'a-

* Coolej, Op. cit., cap. XIV.

« narchia e cagionare al popolo tutta la serie innumerevole dei
 « mali che seguono la distruzione dell' ordine pubblico , non
 « solo non si potrebbe ammettere dalla ragione , ma sarebbe
 « eziandio provato che è condannato dall'Autore Supremo dei
 « Governi. Il suffragio deve scendere sino all' individuo , non
 « come un diritto, ma come una regola che lo Stato prefigge
 « unicamente quale mezzo di perpetuare la propria durata, e di
 « assicurare al popolo i beni che esso intendeva di procurarsi. »

Il suffragio universale viene esteso alle donne, ed anche agli stranieri dopo alcuni anni di dimora nel territorio federale *.

Ultimamente si è avuta un'odiosa limitazione per escludere i negri, malgrado che il decimoquinto emendamento della Costituzione federale disponga che *il voto non potrà essere negato o ristretto per ragione di razza, di colore o di precedente condizione servile* **.

L'eleggibilità a deputato è di tutti i cittadini, dell'età di anni venticinque e più, residenti da sette anni nell'Unione e domiciliati nello Stato: la nomina in persona di un incapace non porta la sostituzione di colui che ebbe i maggiori suffragi dopo l'eletto, come in Inghilterra, ma l'annullamento dell'elezione in omaggio alla volontà popolare †. L'eleggibilità a sena-

* Gl'immigranti hanno diritto di voto dopo cinque anni di residenza, ma alcune leggi di Stati dell'ovest riducono a quattro e tre anni l'obbligo della residenza.

** Cooley, Op. cit. cap. XIV. Per frodare la legge federale gli Stati della Louisiana e della Carolina del Sud hanno limitato il diritto di suffragio a coloro che sanno leggere e scrivere e pagano un certo censo: il Mississippi riserva il diritto a coloro che sanno leggere e sono capaci di comprendere la costituzione dello Stato; gli Stati della Virginia e della Carolina del Nord hanno adottato un sistema misto, contenente tutte le disposizioni restrittive dei 3 stati precedenti. La questione di colore si è acuita recentemente dopochè Roosevelt ha ricevuto alla Casa Bianca e tenuto alla sua mensa un negro di alti meriti, il prof. Booker-T. Washington, e dopochè ha nominato ricevitore delle dogane a Charleston un altro negro, il dott. Crum. L'Alta Corte non è finora intervenuta per dichiarare incostituzionali le leggi limitatrici di questi Stati. Cfr. sull'argomento P. Leroy-Beaulieu, *Les Etats-Unis au XX^e siècle*. Paris, 1903 cap. IV, pag. 42 e segg.

† Cooley, *Dei limiti costituzionali* (trad.) 781 e 782.

tore è subordinata alle condizioni di età (anni trenta), di residenza (anni nove nell'Unione), di domicilio nello Stato da cui viene eletto. I deputati sono in numero di 356, nella proporzione di uno per centottantamila abitanti; i senatori sono 88, cioè due per ciascun Stato, quale che si sia la popolazione di esso.

La forma del voto è segreta, potendosi usare la scheda scritta o stampata, ed essendo in taluni stati vietato di aggiungere al nome e cognome qualunque titolo od indicazione per impedire il riconoscimento del voto.

Torna superfluo rilevare molte altre minute disposizioni procedurali, che variano secondo i singoli stati, i quali hanno libertà di legiferare in tutto ciò che non sia preveduto od impedito nella costituzione federale.

IL SISTEMA ELETTORALE NELLA PRATICA

73. Ma accanto alla teoria, più o meno simile in tante costituzioni, vi è la pratica elettorale, che costituisce l'eccezione.

Il sistema elettorale è negli Stati Uniti più largamente applicato per il carattere elettivo di tutte le pubbliche funzioni. L'elettore è perciò costretto almeno una ventina di volte l'anno di recarsi ad esercitare il suo privilegio elettorale nei riguardi di un paio di centinaio di candidati.

Prendiamo un elettore del grande stato dell'Ohio, e seguiamo il Brice * nell'enumerazione dei vari uffizii, cui è chiamato a contribuire.

1. Funzioni federali. Una volta ogni quattro anni nomina degli elettori presidenziali: una volta ogni due anni elezione dei membri della Camera degli Stati Uniti.

2. Funzioni Statali. Una volta l'anno nomina del compo-

* Brice, Op. cit., vol. III, cap. X, pag. 121 e segg.

nente dell'ufficio dei lavori pubblici (eletto per tre anni), del giudice della Corte Suprema (eletto per cinque anni). Una volta ogni due anni: governatore dello Stato, segretario, tesoriere, *attorney general*, senatori e membri del Senato e Camera dello Stato. Una volta ogni tre anni: commissario delle scuole pubbliche, cancelliere della Corte Suprema. Una volta ogni quattro anni: *auditor* dello Stato.

3. Funzioni distrettuali. Una volta ogni due anni: giudice del distretto (eletto per cinque anni). Una volta ogni cinque anni: giudice della Corte dei ricorsi ordinari (eletto per cinque anni).

4. Funzioni di contea. Una volta l'anno: commissario di contea (eletto per tre anni), direttore degli ospizii (eletto per tre anni). Una volta ogni due anni: tesoriere della contea, sceriffo, *coroner*. Una volta ogni tre anni: *auditor* della contea, *recorder*, custode di ponti e strade, giudice della Corte dei testamenti, cancelliere della Corte dei ricorsi ordinari, *attorney* incaricato degli appelli.

5. Funzioni cittadine. Una volta l'anno: membri dell'ufficio dei commissarii di polizia, membri dell'ufficio dei direttori di ospizii, amministratore delle acque (eletto per tre anni). Una volta ogni due anni: sindaco, segretario, *auditor*, tesoriere, *solicitor*, giudice di polizia, cancelliere del Tribunale di polizia, commissario della città, ispettore dello spazzamento, ingegnere della città, ispettore degli incendi, ispettore dei mercati.

A questo cumulo di funzioni elettive e retribuite, capace di suscitare molti appetiti, si aggiunge la teoria funesta applicata da mezzo secolo a questa parte, che si concreta nel famoso motto del senatore Macj: *to the victors belong the spoils* (le spoglie ai vincitori). Fu nell'elezione di Jackson nel 1852 che venne pronunciata la celebre frase, e d'allora, malgrado timidi tentativi di qualche Presidente, e la legge promessa a più ri-

prese sugli uffici civili, la ingiusta e sovvertitrice teoria è stata sempre applicata in tutta la sua crudeltà.

Dato quindi il numero straordinario di uffici cui provvedere, data la speranza di rendere quel numero ancor più grande mercè la vittoria del candidato alla presidenza, data l'esistenza di masse emigranti di elettori, inzavvorrata da un momento all'altro nelle liste, si spiega come ogni elezione sia di lunga mano preparata, e come le organizzazioni elettorali sieno vigorosamente e permanentemente preparate, si da costituire degli Stati negli Stati.

Sulle organizzazioni elettorali sono fondati i partiti. I partiti negli Stati Uniti, non hanno lotte d'idee, ma principalmente di persone. I due grandi partiti, negli Stati Uniti, il repubblicano e il democratico, che da un secolo si alternano al potere, non hanno un fondo di principii che li distingua. Quale dei due è favorevole al libero cambio, alle riforme dei servizi civili, alla politica estera vigorosa, alla legiferazione sui telegrafi e sulle ferrovie, all'introduzione di una legge sui fallimenti, al cambio della moneta legale? Indarno, dice il Brice*, pur così equanime estimatore della politica dei consanguinei, uno studioso dei fenomeni politici cercherebbe una risposta. La personalità dell'ultimo Presidente Roosevelt costituisce una notevole eccezione. Egli venne al potere, perchè una mano scellerata tolse la vita al Presidente, e vi è stato rieletto perchè già occupava la Presidenza: ma si può affermare, senza tema di errore, che nè i suoi scritti politici, nè i suoi vigorosi discorsi gli avrebbero procurato l'alto ufficio, e che una *nominating convention* avrebbe sempre preferito a lui un candidato d'idee più elastiche e di carattere più accomodante.

I partiti, per la conquista del potere, adulterano la legge, usando nella lotta i mezzi più illegali. Due cose occorre sul

* Brice, Op. cit., III, pag. 419.

proposito illustrare: quella che dicesi corruzione americana, e l'organizzazione elettorale dei partiti.

PUBBLICA CORRUZIONE

74. Senza dubbio la corruzione pubblica esiste nelle città, negli Stati, nel Congresso, perfino nell'Amministrazione della giustizia: e ciò che spaventa ogni dabben cittadino è la scarsa reazione che le imprese dei pirati pubblici destano nella nazione.

È noto quello che sia stata l'amministrazione comunale di New York, caduta per un trentennio nelle mani di un'associazione politica, detta Tammany, presieduta dal celeberrimo boss Guglielmo Tweed. Si calcola che gli affiliati di questa associazione, in meno di tre anni, sottraessero al bilancio comunale per circa duecento milioni di lire, in due o tre grandi speculazioni. Per un progetto di allargamento della città una ditta, sotto le ispirazioni della Tammany, comprava i suoli, e li rivendeva al Comune a prezzi favolosi, come si fece a Parigi ai tempi del famoso prefetto Hausmann per il rinnovamento della città, e come non si è fatto (diciamolo ad onor nostro) nè a Milano, nè a Roma, nè a Napoli, in occasioni consimili. Altro *tripotage* fu quello dei titoli sottoscritti prima del 1870 e non pagati. Tweed fece nominare per la bisogna certo Watson, vecchio bancarottiere, che in meno di tre mesi fece sborsare al Comune 32 milioni di lire, mentre pochi anni dopo un'inchiesta assodò che più del 65 % di quei titoli era stata falsificato. Ma il furto più colossale fu quello della costruzione del palazzo di giustizia (*County Court House*). Il preventivo di duecentocinquantomila dollari, salì nell'esecuzione a tredici milioni di dollari, senza che la costruzione fosse finita! Qual meraviglia che le finanze del Comune presentassero debiti colossali? Il debito consolidato tra il 1869 e il 1871 salì da 36 milioni di

dollari a 97 milioni di dollari, e il debito fluttuante da poco più di un milione a circa 20 milioni *.

L'impudenza della Tammany giunse a tal punto che nel 13 ottobre 1887 pubblicò addirittura la tariffa dei prezzi minimi, con cui vendeva gli uffici. La tariffa era questa: giudice della Corte Suprema dollari ventimila; giudice della Corte Criminale diecimila; giudice della Corte del Distretto e delle Città cinquemila; sostituti diecimila; *attorney* del distretto diecimila; controllore delle finanze dello stato ventimila; senatore cinquemila; membro della Camera bassa millecinquecento; *aldermann* della città mille; presidente dell'ufficio degli *aldermann* duemilacinquecento. È da notare il rapporto tra questa tariffa e lo stipendio annesso agli uffici, che è il seguente: giudice della Corte Suprema: diciassettemila cinquecento dollari; giudice della Corte Criminale: dodicimila; giudice della Corte di città: diecimila; giudice della Corte del Distretto: seimila; sostituto: dodicimila; senatore: millecinquecento; membro della camera bassa: mille cinquecento; *aldermann*: duemila; presidente dell'ufficio degli *aldermann*: tremila. Se ora si osserva che per qualche ufficio di non lunga durata il contributo imposto è superiore allo stesso stipendio, bisogna concludere che la Tammany tenne a calcolo nella sua tariffa anche i lucri illeciti inerenti all'ufficio †.

Le altre grandi città, come San Francisco, Filadelfia, Chicago,

* Brice, Op. cit., III, X e segg.

† Jannet, Op. cit., parte I, cap. VI. Il Tweed, dopo altri famosi scandali compiuti nell'Impresa dell'Erie, cui si aggiunse anche un assassinio, fu processato e condannato ad alcuni anni di reclusione insieme con un magistrato, concussionario. Ma poco dopo riuscì a far annullare la condanna, ritirandosi in campagna per godere le sue ricchezze. In Italia un amministratore di grande città è morto di dolore prima che la condanna diventasse definitiva, ed ha lasciato la consorte in tale stato di povertà, da indurla a ricorrere alla carità privata per non morire di fame!

Quattro anni or sono il *Mayor* Mullan ebbe la malinconica idea di scegliere a capo della polizia un uomo onesto, il generale Teodoro Bingham. Costui, pren-

Saint-Louis, non hanno nulla da invidiare a New York. Attualmente San Francisco è nelle mani di una banda di predoni, composta dall'avvocato Abramo Ruef, capo degli operai unionisti, del sindaco Schmtz, già direttore di orchestra, e di certo Frank Maestretti, di professione agente elettorale. La banda fa mercato di tutto: concessioni, impieghi, appalti, privative, tolleranze. Una compagnia di biscazzieri cinesi paga di *pourboir* mezzo milione per tener aperte le bische, le case di tolleranza circa un milione per compiere le loro imprese con comodo.

Il debito consolidato di Saint-Louis nel 1875 ascendeva a quattordici milioni di dollari, cioè 9 % di tutta la ricchezza del Comune calcolata in centosettantadue milioni di dollari. Il debito consolidato di Washington, sotto gli occhi del Congresso, in quattro anni è salito da tre milioni a dodici milioni di dollari.

Nè la corruzione si limita ai Comuni, ma si estende al Go-

dendo sul serio la sua funzione, si mise in testa di purgare dalle più impudenti disonestà il corpo di polizia: ma, poichè tal fatto nuoceva all'organizzazione elettorale della Tammany, dopo d'essere stato inutilmente pregato di dare le dimissioni è stato *tout court* destituito. Ora il Bingham pubblica nel *Century Illustrated Magazine* (settembre 1909) la sua breve storia di capo della polizia di New-York.

Nel suo racconto si leggono queste strabilianti constatazioni. « I direttori della « campagna elettorale, avendo a loro disposizione delle liste accuratissime, postilate e dettagliate di tutti gli elettori, delle loro tendenze, delle loro condizioni « economiche, mettono in opera tutti i mezzi, buoni e cattivi, ma prevalentemente « questi ultimi, per assicurarsi la vittoria. Corruzione, minacce, promesse tutto è « buono perfino l'espedito della gente prezzolata sostituita agli elettori autentici. « Appena si apre la votazione nelle prime ore del mattino, i seggi sono assediati « da un variopinto esercito di teppisti non aventi alcun diritto al voto, i quali « invece si fanno passare per buoni cittadini iscritti sulle liste: inutile dire che « quando gli elettori legittimi si presentano per deporre la loro scheda, vengono « trattati da imbroglioni, e se protestano ricevono anche il resto del carlino sotto « forma di poderosi pugni da parte di pugilatori professionali assoldati per l'occasione. Quando potrebbe riuscire pericoloso adottare tali interessi primitivi si « ricorre ad ogni specie di angherie e di prepotenze. Un elettore avversario dovrebbe riscuotere del denaro alle casse municipali? La pratica non è mai esplorata e minaccia di prolungarsi indefinitamente. Ha una lite innanzi a qualche

verno degli Stati, entra nel Congresso, ha radici nel Senato, che pel numero limitato dei suoi membri e per l'influenza sugli affari di Stato è più facile preda delle grandi Compagnie. chiedenti concessioni e monopoli. Il *lobbyismo*, come si dice, è compagno inseparabile dei pubblici ufficii. In una inchiesta fatta sul Credito Mobiliare, che sosteneva la strada del *Central Pacific*, si trovò che molti senatori avevano preso danaro, e si sospettò dello stesso Presidente del Senato Colfax. Nel 1875 fu compiuta un'inchiesta per sapere il modo con cui era stato speso un forte sussidio votato dal Congresso per il servizio postale tra l'Asia e l'America (Pacific Mail). Irwin, agente della Società, fu convinto d'aver speso settecento settantamila dollari tra deputati, senatori, e giornalisti per far passare il *bill*. Di recente Pierre Leroy-Beaulieu, che conosce a fondo gli Stati Uniti * ricordava nell'*Economiste Français* (15 luglio 1905) la storia degli ultimi scandali pubblici e privati. Nella compagnia di assicurazioni *The Equitable* presidente e vice-presidente da anni ed anni frodavano di parte degli utili i detentori di polizze, oltre ai lucri illeciti percepiti in speculazioni rovinose solo pel grande Istituto. Il Ministro della Marina Marton, cui da poco è succeduto un Bonaparté, si è trovato complicato in affari di pessima lega, cosa che è capitata egualmente al ministro della Repubblica nel Venezuela, che è stato costretto a dimettersi. Un senatore dell'Oregon trovasi implicato in una serie di frodi per la vendita di terreni pubblici. La stessa magistratura non è immune dalla lebbra, perchè un alto magistrato dello Stato di New York è convinto di concussione, e, ciò che è grave, rifiuta dimettersi, nè si vede il modo di costringervelo.

« magistrato della City? È sicuro di perderla. Possiede una fabbrica? I suoi operai « fanno sciopero o ricorrono al *sabotage*. Nè ha incolumità personale, nè le proprietà degli uomini vengono rispettate. »

* È autore del libro: *Les États — Unis du XX siècle*, Paris 1903, che è una miniera preziosa di dati economici.

ORGANIZZAZIONE ELETTORALE DEI PARTITI

75. Passando ora all'organizzazione elettorale dei partiti, giova premettere che i grandi partiti vivono mercè una fitta rete di comitati, che si ramificano attraverso gli stati, le contee, i distretti, le città sino ai comuni rurali: i comitati sono ai partiti quello che i nervi motori ai muscoli, i tendini alle ossa del corpo umano.

Un comitato elettorale dicesi *ring*, ed ha per capo un *boss*.

Per essere un *boss* occorre avere attitudini speciali nell'intrigo elettorale, possedere prestante di forme, essere eloquente, sapere a tempo congiungere alla dolcezza la fierezza del comando *. Di *boss* famosi, che hanno tenuto il potere per decine di anni, influendo sulle amministrazioni, sul Congresso, sullo stesso Presidente della Repubblica, si potrebbero ricordare parecchi. È incredibile, invero, l'influenza che un *ring* ed un *boss* possono spiegare sulla vita pubblica. Si calcoli che in media a New-York vi sono diecimila persone che debbono il loro ufficio al *ring* democratico, di cui almeno tremila sono impiegati nelle dogane, e si misuri quale efficacia di influenza questi impiegati debbono spiegare nelle lotte elettorali.

La vita economica d'un *ring*, giacchè senza lo sperpero di forti somme non si potrebbe compiere un buon lavoro elettorale, è costituita: 1.º dalle contribuzioni degli aderenti al partito; 2.º da un prelevamento sugli stipendii degli impiegati del partito, corrispondente al 5 %₁₀ annuale; 3.º dai fondi che danno le persone ricche, le compagnie di navigazione, di ferrovie, i trusts, i banchieri; 4.º da una tassa sulle candidature in

* Cfr. La descrizione del politicante fatta dal Sartig e. (*Moeurs electorales aux États Unis. Revue des deux Mondes* 11 giugno 1872).

relazione allo stipendio annesso all'ufficio. E quando tali mezzi non bastano, non si ha ritegno di ficcar le mani nell'erario comunale, giustificando il pareggio con cifre alterate.

La campagna elettorale comincia di regola con la designazione dei candidati, non essendo possibile con una massa enorme di elettori, con ufficii numerosi e candidati ancor più numerosi, procedere ad una valida elezione senza l'irregimentazione, se è lecito usare il barbaro vocabolo, del corpo elettorale. La designazione non è fatta per semplice pudore dai *ring*, ma da assemblee primarie appositamente convocate. Chi supponesse che in queste assemblee si esplichino la volontà popolare, errerebbe di grosso: queste assemblee non sono che una lustra, per coprire il lavoro del *ring*. Già è difficile conoscere il corpo elettorale specie per l'inzavorramento degli immigranti che si fa all'ultima ora: e se la conoscenza è difficile nei comuni rurali, impossibile addirittura è nelle città pel maggior numero degli elettori. In ogni modo i faccendieri politici, che manipolano la volontà elettorale, hanno ben provveduto ad evitare qualsiasi sorpresa. In queste assemblee primarie sono ammessi gli elettori di partito iscritti nelle liste del comitato, e laddove sorga contestazione, la decisione dell'ammissione è rimessa all'assemblea. Naturalmente le liste dette di controllo sono redatte in maniera da dare comechessia una maggioranza al *boss*; i morti vi fanno la loro comparsa, gli emigranti dallo stato vi figurano tuttora, vi è in altri termini uno *stok* elettorale per far traboccare la bilancia nel senso designato. Che se questa artificiosità di liste non fosse sufficiente, non manca all'occorrenza un colpo di testa del presidente che rinvia la seduta, o l'intervento tumultuoso della *claque* pagata, e perfino legnate, spintoni ed espulsioni, operate da un manipolo di facchini assoldati. Insomma, rileva il

Brice *, *il j a une parodie du choix populaire. Tout en ayant l'air de consulter les électeurs, on n'en tient aucun compte, et on leur impose des personnes, qu'ils ne connaissent. Généralement, on substitue aux électeurs du parti un nombre des professionnels et leurs créatures, on arrache des présentations préparées d'avance à des réunions composés d'hommes triés sur le volet, et on appelle cette consultation la volonté du peuple souverain.*

La storia registra con indignazione che mercè questi metodi perfino un Presidente di Repubblica si impossessò del seggio. Il repubblicano Hajes, nella elezione compiuta il 6 novembre 1866, aveva riportato 173 voti nei vari Stati, mentre il suo competitore, il democratico Tilden, ne aveva ottenuto 196. Malgrado ciò Hajes riuscì a farsi proclamare attraverso una serie d'inaudite sopraffazioni che tennero in rivolta per parecchi mesi l'Unione.

LA CAMPAGNA PRESIDENZIALE

76. La maggiore agitazione elettorale, che travaglia gli Stati Uniti, e ne paralizza per tre mesi la vita economica, è quella per la nomina quadriennale del Presidente della Repubblica. I costumi di questa elezione ricordano assai da vicino le lotte consolari di Roma, di cui un vivo ricordo è nella famosa epistola di Quinto Cicerone a suo fratello Tullio.

Secondo la lettera della costituzione federale spetta al popolo la nomina del Presidente, ma sin dal principio prevalse il costume di far precedere la nomina da una designazione che quasi ne tenesse il luogo. Dapprima la designazione era fatta dal Congresso, ma dal 1840 in poi è fatta da una speciale assemblea con elettori appositamente nominati. Ciascuno Stato

* Brice, Op. cit., vol. III, pag. 441.

sceglie tanti elettori quanti sono i suoi rappresentanti al Congresso, cioè due per i due senatori e tanti altri per quanti sono i membri della Camera bassa; così gli Stati di Delaware e di Idaho non mandano che tre elettori, mentre lo Stato di New-York ne manda trentasei.

La riunione è fissata a giugno o luglio, mentre l'elezione segue a novembre, e la presa di possesso nel marzo del nuovo anno. Si sceglie per il convegno una città che posseda un numero sufficiente di alberghi per dare posto alla moltitudine di elettori, politicanti, giornalisti, curiosi che vi si assembla: una volta si preferiva Baltimora o Filadelfia, ma dacchè la popolazione è cresciuta nella vallata del Mississippi si sceglie Cincinnati, San Luigi, Chicago e Minneapolis.

Quattro o cinque giorni prima dell'apertura della Convenzione (*nominating convention*) i delegati cominciano ad arrivare. Alcuni giungono colla schiera dei partigiani in grande pompa. Nel 1884 il comitato democratico di New-York (la famosa *Tammany*) giunse a Chicago con due treni speciali, recanti seicento persone. Una folla attendevalo alla ferrovia, e il Comitato in lunga processione, col ritratto del *boss* ai cappelli e la musica in testa, si recò a prendere quartiere a Palmer-House. Già migliaia di giornalisti, di partigiani, di politicanti hanno invaso gli alberghi, e stazionano presso il telegrafo e presso i gruppi dei vari Stati, che hanno cominciato il lavoro di preparazione. Questo lavoro consiste in un programma d'incoraggiamento per i proprii amici, e d'intimidamento per gli avversarii: quindi notizie false, diffuse di momento in momento su pretese diserzioni, e poi grandi dimostrazioni, riunioni e conferenze con applausi strepitosi.

L'assemblea si raduna in una sala appositamente costruita, capace di contenere un quindicimila persone. Oltre i delegati assistono deputati, senatori, giornalisti, banchieri, signore, tutti in giro alla sala, fumando e conversando, come in una borsa

Si ascoltano canzonette popolari suonate da un'apposita orchestra, si applaudiscono furiosamente gli amici, si fischiano gli avversarii, mentre i capi non interrompono l'intenso lavoro, correndo da un banco all'altro.

Finalmente il Presidente con un gran colpo di martello (*gavel*) dichiara aperta la seduta. Subito si stabilisce un silenzio relativo, e si recita da un prete la preghiera di rito. Indi si nomina sollecitamente il Presidente definitivo, il segretario, il comitato di verifica dei poteri, e si stabilisce il regolamento delle sedute: poi si leva la tornata per dare agio al comitato di compiere il lavoro di verifica. La seconda seduta ha luogo nel pomeriggio, o nel giorno seguente, ed è ordinariamente dedicata al programma o piattaforma elettorale (*platform*). Ma è un lavoro di poca durata, a cui nessuno attribuisce importanza. A stento negli ultimi tempi il bimetallismo, il protezionismo, la marina militare ebbero l'onore di una certa discussione; non è possibile concepire che in un'assemblea di quel genere, con quel pubblico, e con quella tensione di animi, si perda il tempo ad elaborare sul serio un programma d'idee.

Ed ecco comincia il terzo atto, quello del voto. Il Presidente percuote il tavolo col suo martello, ed il segretario comincia l'appello. Appena uno Stato è nominato, si leva il Presidente della delegazione, ed esprime il voto della delegazione. Grandi applausi dei partigiani, sebbene il voto sia noto in precedenza, per le pubbliche riunioni tenute, e per le indiscrezioni dei giornali. Il primo voto è veramente decisivo: i candidati sono parecchi, vi sono gl'incerti, vi sono le riserve, vi sono gli accordi in aria, non ancora definiti: ma è sufficiente per dare una fisionomia al campo di battaglia, ed eccitare i capi nei pochi minuti d'intervallo a sparare le ultime cartucce, correndo dove più necessaria è la loro presenza. Può avvenire che gli scrutinii si rinnovino per sette od otto giorni, in numero di trenta e quaranta, sino a quando non si verifica la

fuga (*the break*), quando cioè uno dei candidati più deboli, vista la propria impossibilità di riuscire, si determina a riversare i suoi voti sul candidato più forte. Talvolta ciò è effetto di accordo antecedentemente preso, e vale a gettare il panico negli avversarii, determinando la catastrofe (*a stampede*). La votazione così precipita.

Appena conosciuto l' esito, s' inoltra un grande ritratto del trionfatore, e lo si porta in giro nella sala tra applausi assordanti.

Mentre questo avviene nell'assemblea, la notizia, telegrafata rapidamente in tutti i paesi dell'Unione, provoca dimostrazioni con musiche, spari di artiglierie. Al Comune, dove dimora il candidato, le proporzioni dell'entusiasmo toccano il delirio. Una folla si riversa da mattina a sera alla casa del candidato: il quale distribuisce a tutti energiche strette di mano sino ad averne gonfiati la mano ed il braccio. I *reporters* dei giornali sono attorno a lui, spiando i suoi gesti, interpretando le sue parole, inventando interviste, enunciando programmi, mettendo in pascolo alla pubblica curiosità i più minuti particolari della sua vita domestica. E tutto ciò non è che il prologo dell'elezione, giacchè dopo la designazione comincia la vera campagna presidenziale.

Una campagna presidenziale non dura meno di tre mesi. Non si concepisce questo sistema, il quale, se spiegabile quando l'immenso paese richiedeva tempo e fatica ad essere percorso, non è ammissibile oggi in cui il telegrafo e le ferrovie rendono brevi le distanze. È un periodo di febbre, i cui danni gravissimi si potrebbero naturalmente ridurre. Il candidato, specie se è oratore, è costretto a numerosi discorsi: talvolta, per quindici giorni, la vita trascorre in ferrovia. Un treno speciale forma la sua casa; il treno ferma alla stazione, il candidato si avvanza sopra una piattaforma, fa il suo discorsetto, e poi comincia il giro delle strette di mano. Finito il programma, il

treno riparte, e ferma alla stazione seguente, dove si svolge l'identico programma.

E mentre il candidato compie le sue fatiche di Ercole, i comitati dei partiti sono all'opera col massimo fervore.

Pamphlets di tutt'i generi inondano il paese, narranti in tutti i toni la vita, le lodi, le benemerenze del candidato: giganteschi cartelli-reclame ne riproducono le nobili sembianze nei pubblici *meetings*, tra gli applausi scroscianti della folla stipendiata. Il *clou* della reclame impressionante è raggiunto dalle processioni. Nel 29 ottobre 1884 New-York ne fece una memorabile sotto gli auspici della *Tammany* in onore di Blaine. Più di venticinquemila persone componevano il corteo: diviso per classi, vi erano gli avvocati in numero di ottocento, i banchieri, gli orefici, i commercianti e via dicendo. Pioveva, ma la folla procedeva tranquilla sino a Madison-Square, dove abitava Blaine, cantando:

Five, Five, Five Cent Fare *

oppure: Blaine, Blaine, James G. Blaine

We dont 't cave a bit fpr the rain **

O — O — O — O — Hi — O †

Senza queste patologiche affermazioni dei partiti che costano centinaia di milioni, e che non riescono a turbare l'ordine pubblico, non si concepiscono le elezioni presidenziali.

L'eletto del novembre è tale prima del voto, e la vera lotta sta nella sapiente preparazione, donde la necessità di affidarsi ai maneggiatori elettorali. Questa transazione che il candidato deve compiere prima della elezione lo rende in prosieguo schiavo dei partiti, e costituisce il tarlo roditore maggiore della vita pubblica americana.

* Allusione al veto opposto dall'avversario Cleveland al prezzo di 5 soldi nelle ferrovie aeree.

** C'impriamo della pioggia.

† Allusione allo Stato di Ohio, in cui i repubblicani erano maggioranza.

A giudizio del Brice * questa democrazia ha in sè tre cause di decadimento: l'eccessiva potenza dei partiti, l'influenza del denaro nella legislazione, la tendenza ad avvilitare le pubbliche funzioni. Un acuto fisiologo, che di recente ha visitato gli Stati Uniti, ha scorto segni di vecchiaia là dove moltissimi veggono segni di virile giovinezza. L'eccessivo nervosismo, lo sprezzo dei sentimenti morali, l'amore sfrenato del lucro, la dentizione malata, l'abbondanza dei suicidii sono, a suo giudizio, indice di popolo stanco e decadente †.

* Brice, Op. cit. I, pag. 16.

† Mosso, *La democrazia nella religione e nella scienza.* — Milano, 1901, cap. III.

CAP. VI.

§ 4.

IL DIRITTO ELETTORALE NELLE REPUBBLICHE
DELL'AMERICA MERIDIONALE *

77. Stati Uniti del Brasile. — 78. Stati Uniti di Columbia. — 79. Stati Uniti di Venezuela — 80. Equatore. — 81. Repubblica Argentina. — 82. Repubblica dell'Uruguay. — 83. Repubblica del Perù. — 84. Repubblica Boliviana. — 85. Repubblica del Cilè. — 86. Repubblica del Paraguay. — 87. Criteri che si desumono dalle legislazioni elettorali dell'America del Sud.

STATI UNITI DEL BRASILE †

77. Dopo la rivoluzione militare scoppiata nel 15 novembre 1891, e la rinunzia di Don Pedro, il Brasile si costituì in Repubblica Federale. Gli stati confederati furono *Alagous, Anazonas, Maranhao, Matto Grosso, Minas Geraes, Parà, Paranyba, Paraná, Pernambuco, Pianhy, Rio de Ianeyro, Rio Grande do Sud, Santa Caterina e Sergipe*. Alla vecchia Costituzione, che era durata sessantacinque anni, altra venne sostituita nel 25 febbraio 1891.

Il potere fu diviso tra due assemblee: Senato e Camera dei Deputati. Il senato si compone di 63 membri, eletti per nove anni, e rinnovabili del terzo ogni tre anni. Per essere eleggibile a Senatore occorre avere l'età di anni 35, ed essere cittadino della Federazione da almeno sei anni.

* Arosemena, *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de la America latina*. Paris 1868.

† H. Bozy, *Le Brasil et sa Constitution*. Paris 1875. — Palma, *Le Costituzioni dei popoli liberi*. Cap. XII, pag. 910.

Il Parlamento si compone di 262 rappresentanti, eletti dai diversi stati nella proporzione di uno per ogni 70000 anime, e per la durata di un triennio.

Come condizione di eleggibilità è il godimento della cittadinanza almeno da un quadriennio.

Sono elettori tutti i cittadini a ventun'anni, che sappiano leggere e scrivere. Anche il Presidente e Vice-Presidente della Repubblica sono eletti dal popolo a suffragio diretto per la durata di un quadriennio.

STATI UNITI DI COLUMBIA *

78. Si tratta di nove Stati, uniti in federazione repubblicana in base al patto federativo 5 agosto 1886. Come di consueto in quasi tutte le repubbliche americane, il potere è rappresentato:

1. da un Presidente della Repubblica, capo del potere esecutivo, eletto dal popolo con votazione a doppio grado:

2. da un Senato di 33 membri, di cui 27 eletti per sei anni, con sistema a doppio grado, dalle assemblee dipartimentali, e sei nominati per sei anni dal presidente:

3. da una Camera di Deputati di 68 membri, eletti con voto diretto per quattro anni.

L'eleggibilità è data a tutti a 25 anni, l'elettorato a 21.

STATI UNITI DI VENEZUELA †

79. Una costituzione del 21 giugno 1893, succeduta a molte altre, governa ora i nove stati federati, ognuno dei quali, conservando la propria autonomia, trova unico limite alla sovra-

* Brunialti, *Gli Stati Uniti di Columbia* (in *Nuova Antologia*, maggio 1887).

† Tommaso Caivano, *Il Venezuela*. Milano 1897.

nità nelle disposizioni della Costituzione. Il potere legislativo è esercitato da un Senato di 27 membri, eletti per quattro anni, e da una Camera di Deputati di 60 membri, eletti per lo stesso periodo di tempo. Il potere esecutivo è invece commesso ad un Consiglio Federale, composto di un senatore e di un deputato per ogni Stato, più un deputato per il Distretto Federale: in tutto 19 componenti, che eleggono il proprio Presidente, ch'è ad un tempo il Presidente della Repubblica.

EQUATORE

80. L'ultima riforma dello Statuto è in data 13 febbraio 1884, ed è stata poi completata da una legge 25 luglio 1887. Vi è un Senato composto di due membri per ciascuna provincia eletti per lo spazio di quattro anni e rinnovabili per la metà ogni biennio. E vi è una Camera composta di 85 membri eletti in proporzione di uno per ogni 39 mila anime, per la durata di un triennio. Il potere esecutivo è affidato al Presidente della Repubblica assistito da un Ministero.

Con una legge 3 novembre 1900 elettori sono tutti i cittadini cattolici, che abbiano l'età di 21 anni, e sappiano leggere e scrivere; si sono poi fissate nuove norme di procedura elettorale *. La legge è divisa in 10 titoli e 94 articoli. Notevole è il titolo VIII riflettente le misure di polizia per la libertà e indipendenza del corpo elettorale. Le sale di scrutinio debbono essere collocate a distanza non minore di duecento metri dalle caserme, la guardia nazionale non può essere convocata per qualsiasi servizio nei trenta giorni che precedono l'elezione, gli elettori non possono essere sottoposti a nessun servizio personale pubblico, non si può riscuotere la imposta negli otto giorni che precedono le elezioni, e nemmeno si può nel periodo elet-

* *Anuaire de leg. ct.*, Paris 1901, pag. 703.

torale arrestare un elettore, tranne che per reati passibili di pene corporali. La legge interdice le candidature ufficiali di qualunque genere.

REPUBBLICA ARGENTINA

81. La Republica Argentina, dove tanti italiani hanno dimora, si compone di 14 province confederate, rette costituzionalmente con una ultima legge 18 ottobre 1884. Ogni provincia ha il proprio parlamento, e sette hanno anche il Senato. Tutte poi hanno due assemblee nazionali, un senato ed una camera dei deputati.

I senatori sono in numero di 30, due per provincia e due per la capitale della nazione: vengono eletti per nove anni, e rinnovati del terzo per ogni triennio. Elettori sono le assemblee provinciali, meno per la capitale.

I deputati al parlamento sono in numero di 86, uno per ogni ventimila anime, eletti per lo spazio di due anni. Sono elettori tutti i cittadini a venticinque anni, che abbiano quattro anni di godimento di diritti politici e civili, abbiano origine dalla provincia, e vi dimorino da due anni. Per la nomina delle assemblee provinciali il diritto di elettore si acquista a diciassette anni.

Un'ultima legge elettorale 29 dicembre 1902 sulle assemblee nazionali è veramente notevole*. La legge è divisa in cinque titoli, cioè:

Tit. I.^o Della qualità, dei doveri, dei diritti degli elettori;

Tit. II.^o Del registro civico e dell'iscrizione;

Tit. III.^o Dell'assemblea elettorale;

Tit. IV.^o Delle elezioni parlamentari e presidenziali;

* *Ann. de legisl. étr.*, Paris 1903, pag. 760.

Tit. V.^o Dei delitti e delle pene.

Nel titolo II i capitoli sono : 1.^o divisioni territoriali (art. 18 a 22) ; 2.^o funzioni del registro civico (21 a 25) ; 3.^o commissioni incaricate di procedere alla iscrizione (art. 21 a 32) ; 4.^o iscrizione (art. 33 a 39) ; 5.^o contestazioni (art. 40 a 44) ; 6.^o continuazione del registro civico (art. 45 a 53). Il registro civico, così spesso nominato, è la lista, che porta il nome solenne di *padron civico*. Le cure minuziose, per formarne titolo giuridico del diritto elettorale, meriterebbero di essere tenute in considerazione dalle altre legislazioni. Secondo quest'ultima riforma il voto è dato ad alta voce.

REPUBBLICA DELL'URAGUAY

82. Costituzione che data dal 10 settembre 1829. Il potere è diviso tra un Presidente della Repubblica e due Camere elettive. Il Senato, composto di 19 membri, viene eletto per sei anni a suffragio diretto. Sono elettori di primo grado i cittadini celibi di 20 anni ed i coniugati di 18, che sappiano leggere e scrivere. Costoro eleggono dei delegati che poi nominano i senatori uno per dipartimento.

La Camera dei deputati è composta di 69 membri, eletti per tre anni, a voto diretto, da tutti gli elettori che eleggono i delegati per le nomine senatoriali. Per essere senatore occorre avere l'età di 33 anni, almeno sette anni di cittadinanza, e godere una rendita equivalente al capitale di 13 mila *pesos* *. Per essere deputato occorre avere l'età di 25 anni, la cittadinanza almeno da cinque anni ed avere una rendita equivalente al capitale di 2 mila *pesos*.

* Un *pesos* equivale 5,38 di nostra moneta. L'ultima riforma elettorale porta la data del 21 ottobre 1904 e riflette specialmente il *Registro Civico*. Già la legge precedente 29 agosto 1898 in 70 articoli erasi occupata soltanto del *Registro Civico Permanente*.

REPUBBLICA DEL PERÙ

83. Il Perù, tra le continue rivoluzioni, è rimasto in uno stato d'organizzazione elettorale semi-soldatesca. Vi sono due Camere, un Senato ed un Parlamento, la prima di 80 membri, la seconda di 40. Sono elettori tutti i cittadini che sappiano leggere e scrivere, o che paghino un'imposta qualsiasi o siano capi di uno stabilimento industriale. L'età è di 21 per i celibi, di 18 anni per i coniugati. L'elezione è a suffragio indiretto. Tutti gli elettori sotto la direzione delle autorità locali eleggono i delegati: costoro poi nominano senatori, deputati, presidente e vicepresidente della repubblica.

REPUBBLICA BOLIVIANA

84. Secondo l'ultima costituzione dal 25 agosto 1886 (in mezzo secolo si contano ben dodici diverse costituzioni) lo Stato, oltre che dal Presidente, è governato da due assemblee. Il Senato è composto di 16 membri, due per dipartimento, eletti per sei anni, e rinnovabili del terzo ogni biennio. La Camera invece è composta di 66 deputati eletti per quattro anni, e rinnovabili della metà ogni biennio.

Sono elettori tutti i cittadini a 21 anni, che sappiano leggere e scrivere, e posseggano una proprietà immobiliare o una rendita annua di 200 boliviani †. L'età è ridotta agli anni 18 per i coniugati.

* L'ultima riforma elettorale è del 20 ottobre 1900.

† Il boliviano è 3,13 di nostra moneta.

REPUBBLICA DEL CILE

85. La costituzione è del 25 maggio 1883. Il Senato si compone di 40 membri eletti per sei anni a voto indiretto. La Camera è composta di 94 membri, eletti per sei anni a voto diretto. L'eleggibilità di senatore è subordinata alla condizione di avere 36 anni di età, reddito di almeno duemila piastre *. Sono elettori tutti i cittadini di ventun anni compiuti, che sappiano leggere e scrivere.

REPUBBLICA DEL PARAGUAY

86. La Costituzione è del 24 novembre 1870, arrivata dopo parecchi anni di dittature militari. L'elettorato è dato a tutti i cittadini ad anni 18 senza altra condizione. Il Senato è composto di 13 membri eletti in proporzione di uno per ogni 12000 anime, per la durata di sei anni e rinnovabili del terzo ogni biennio. La Camera dei deputati si compone di 26 membri, eletti in proporzione di uno per ogni seimila anime, per la durata di quattro anni.

Per l'eleggibilità a senatore occorre l'età di anni 28, per quella dei deputati di anni 25. Non vi sono altre condizioni di censo o di capacità.

CRITERI CHE SI DESUMONO DALLE LEGISLAZIONI
ELETTORALI DELL'AMERICA DEL SUD

87. Se volessimo dedurre norme generali dalle legislazioni delle varie Repubbliche, che succintamente abbiamo esaminate, potremmo in breve fissare questi criterii tra i più comuni :

* La piastra equivale a lire 2,50. L'ultima riforma elettorale è dell'8 febbraio 1906.

1.º L'eleggibilità pel Senato presenta condizioni più elevate di quelle per la Camera dei deputati.

2.º L'età è più elevata per i celibi di fronte ai coniugati.

3.º Così è lo stesso dell'elettorato per la Camera del Senato.

4.º Il voto indiretto è quasi sempre usato per la nomina dei senatori.

5.º La condizione del censo è condizione indispensabile per la nomina dei senatori.

6.º Il saper leggere è presso parecchi Stati condizione del suffragio elettorale.

7.º La procedura elettorale è minuziosa e precisa.

8.º È tenuto grandissimo conto del registro elettorale o lista.

9.º Gli ecclesiastici aventi cura d'anime non sono eleggibili.

10.º La condizione servile è dovunque causa di indegnità elettorale.

11.º L'ufficio di deputato e di senatore è retribuito.

CAPO VII.

Le vicende del diritto elettorale
negli Stati Monarchici.

§ I.

NEL BELGIO *

88. Costituzione belga del 1837. — 89. Riforma elettorale del 1893. —
90. Voto supplementare e voto obbligatorio. — 91. Rappresentanza
proporzionale.

COSTITUZIONE BELGA DEL 1837

88. Tra le costituzioni moderne, antica ed autorevole fonte dello Statuto Albertino, è la costituzione Belga del 7 Febbraio, 1837.

Dopo la memoranda lotta sostenuta contro gli Olandesi, il De Potter, come decano del governo provvisorio, inaugurando il primo Parlamento nazionale, pronunziò queste parole: « In nome del popolo belga il Governo provvisorio apre l'assemblea dei rappresentanti della Nazione. Questi rappresentanti

* Scheyven et Holvoet, *Code électoral belge expliqué d'après les travaux parlementaires*. Bruxelles 1894. — Delarviz A., *Recueil des lois électorales belges coordonnés et annotés*. Bruxelles 1908. — Dupriez L., *L'organisation du suffrage universel en Belgique. Vote plural, vote obligatoire, représentation proportionnelle*. Paris, 1901. — Urban C., *Le droit constitutionnel de la Belgique*. Paris, 1906-1909. — Frère-Urbain, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*. Bruxelles 1899. — Mauranges, *Le vote plurel, son application dans les élections belges*. Paris, 1900. — Nerings A., *La rappresentanza proporzionale nel Belgio* (in Nuova Antologia. 15 Febbraio 1891). — Sénateur-Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*. Bruxelles 1900. — Mommaert, *Le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 Décembre*. Bruxelles, 1900.

« la Patria li ha incaricati dell'augusta missione di fondare, sulle
 « larghe e solide basi della libertà, l'edificio del nuovo ordine
 « sociale, che sarà per il Belgio il principio e la guarentigia
 « d'una durevole felicità ».

Queste magnifiche parole non contenevano affatto un'ipocrita promessa. Leggendo il testo della Costituzione Belga * si rimane lietamente sorpresi, nello scorrere le disposizioni sulla libertà dei culti **, sui diritti fondamentali dei cittadini ***, sul diritto di revisione della Carta Costituzionale ****, sui rapporti tra Camera e Sovrano †. Il Senato, per esempio, a differenza di quanto è stabilito nello Statuto Albertino, che pure sopravvenne diciotto anni dopo, era formato su base elettiva ††. Per essere senatore occorreva: a) nascita o grande naturalizzazione; b) godimento dei dritti civili e politici; c) età di anni quaranta; d) contribuzione diretta di mille fiorini, comprese le patenti †††. L'eleggibilità di deputato, invece, era fondata sulle seguenti condizioni: a) nascita o grande naturalizzazione; b) godimento dei diritti civili e politici; c) età di anni venticinque compiuti; d) domicilio nel regno ††††.

Il fondamento del diritto elettorale era il censo, così essendo detto nell'art. 47: *la Camera dei Deputati si compone dei deputati eletti direttamente dai cittadini paganti il censo determinato dalla legge elettorale. il quale non può eccedere i cento fiorini di contribuzione diretta, nè essere al disotto dei venti fiorini.* La legge elettorale, quindi, in data 3 marzo 1831 stabilì

* Palma, Le costituzioni dei popoli liberi (in *Bibl. di scienze polit.* vol. II, pag. 643).

** Statuto Belga 1831 art. 14.

*** Ibid. li 6 II art. 4-24.

**** Ibid. art. 131.

Ibid. Cap. II art. 70 e segg.

†† Ibid. art. 55.

††† Ibid. art. 56.

†††† Ibid. art. 50.

come condizione il censo di venti fiorini (lire 42 e cent. 32 di nostra moneta). E questa condizione fu conservata dalle leggi posteriori del 31 marzo 1848, 18 maggio 1872, 9 luglio 1877, 16 maggio 1878, sino alla grande riforma elettorale compiuta sedici anni or sono.

RIFORMA ELETTORALE DEL 1893

78. Questa Carta Costituzionale del 1831, secondo le profetiche parole del De Potter, diede al Belgio la pace, la libertà, e la prosperità *. Nel cozzare delle grandi nazioni vicine, tra il clangore bellico che per mezzo secolo rumoreggiò ai suoi confini, il piccolo popolo seppe raggiungere un grado invidiabile di progresso economico ed intellettuale. Pure, dopo le riforme elettorali dall'Inghilterra introdotte nel 1832 e 1867, dalla Francia nel 1875, dalla Germania nel 1867, dall'Italia nel 1882, sarebbe stato assurdo anche pel Belgio prosperoso tenere in piedi una legge elettorale, in cui il diritto di elettore poggiava unicamente sul censo. Perciò le profonde agitazioni, destatesi nel paese, consigliarono il Ministero Beernaert a proporre nell'aprile 1902 una nuova legge elettorale.

Presentando il suo progetto nella seduta 17 aprile 1892 il Presidente del Consiglio diceva: « l'edificio del 1830 è invecchiato, l'ora della revisione è giunta. Io devo constatare, non senza malinconia, che la costituzione ha fatto il suo tempo.

* Basta il seguente giudizio di T. Juste (*Léopold I et Léopold II roi des Belges*. Bruxelles. 1879). « La carta del 1830 ci ha dato la libertà senza la licenza: ha fondato l'ordine senza il dispotismo: ha promosso lo sviluppo politico, sociale ed elettorale della nazione colla stampa, coll'insegnamento e coll'associazione, sciolta da qualsiasi impaccio; ha conservato il principio dell'eguaglianza. «cancellando qualsiasi distinzione di caste, qualsiasi classificazione ingiusta, e «dichiarando la legge sovranamente imparziale; ha fatto dello stato una vera «democrazia, dove tutti i cittadini possono liberamente vivere. »

« Essa ci ha dato tanti anni di prosperità, di libertà civile, di giustizia per tutti, ed ha favorite le classi laboriose, che noi possiamo mandare un mesto saluto ai suoi autori ».

Il progetto di legge Beernaert concerneva quattro punti principali: 1° abolizione del principio del censo come base unica dell'elettorato; 2° rappresentanza della minorità; 3° modificazione della elezione dei senatori sia quanto ad elettorato che ad eleggibilità; 4° verifica delle elezioni deferita alla magistratura.

Le discussioni, lunghe ed appassionate, che minacciarono talvolta di promuovere la rivoluzione nel paese, condussero alla legge 12 aprile 1894.

Questa legge, si può dire, un mirabile esempio di chiarezza e di precisione, massimamente per aver dato norma legislativa a tutta la casistica, che nelle altre legislazioni è affidata alle mutevoli interpretazioni della magistratura elettorale. Si divide in 252 articoli, e 10 capitoli, così rubricati: 1° elettori, 2° censo, 3° liste, 4° collegi, 5° operazioni elettorali, 6° pene, 7° obbligatorietà del voto, 8° elezione dei senatori, 9° eleggibilità ed incompatibilità, 10 disposizioni diverse. Ecco alcune disposizioni più notevoli. Il candidato dev'essere presentato da cento o da cinquanta elettori, secondo i casi*: egli designa un testimone principale ed un testimone supplente, che insieme col presidente e con quattro assessori assistano alle operazioni elettorali**. Nella sala dove si vota, vi è un gabinetto completamente isolato, in cui l'elettore possa scrivere senza esser visto †, mentre la tavola, su cui riposano le urne, trovasi tra l'ufficio di presidenza da un lato ed i testimoni dall'altro ††. Lo spoglio delle schede non è fatto dal seggio, ma da un altro ufficio, detto

* Loi *électorale* art. 164.

** Loi *électorale* art. 165.

† Ib. art. 171, 172, 173.

†† Ib. *modèle* III.

du depouilement du scrutin *. La scheda, che si consegna pel voto, è già stampata con i nomi dei candidati, riducendosi il compito dell'elettore a coprire con segno di lapis i piccoli cerchi messi sia sopra la lista sia a fianco di ciascun nome secondo che vuolsi dare il voto all'intera lista od al solo candidato. Praticamente la scheda che si vota è fatta così: †

* Ib. art. 178 e segg.

† Ib. *modèle* II.

1



2



3



4



Nicolas

5



Delval,
Pierre

6



Hommen

7



Dalton

Collin	•
Delval	•
Geirts	•
Mabille	•
Nelson	•
Nick	•
Pepin	•
Uyterels	•
Van Loj	•
Vanstup	•
Varmon	•

Declamp	•
Ducange	•
Hermand	•
Iacques	•
Linsack	•
Maenhaut	•
Niemand	•
Robin	•
Tilquin	•
Van Diest	•
Xhoffer	•

Amman	•
Dubois	•
Verthois	•

VOTO SUPPLEMENTARE E VOTO OBBLIGATORIO

79. Ma la caratteristica di questa riforma consiste principalmente nel voto *supplementare* e nel voto *obbligatorio*.

Nell'art. 1° della legge le condizioni per essere elettori sono queste :

- a) essere belga per nascita o per grande naturalizzazione;
- b) avere venticinque anni compiuti per la nomina dei deputati, trenta per la nomina dei senatori;
- c) essere domiciliato nel comune almeno da un anno.

Negli articoli seguenti, poi, il suffragio universale stabilito dall'art. 1° è temperato dal voto *supplementare* che tiene conto del censo, della cultura, della condizione sociale, mercè l'assegnazione di uno o due altri voti a favore di determinate categorie di cittadini.

L'art. 4° stabilisce : *un voto supplementare è attribuito all'elettore di 35 anni compiuti, ammogliato, ovvero con discendenza legittima, se vedovo, che paghi in principale e in addizionale a profitto dello Stato almeno cinque franchi di contribuzione personale sul valore locativo, porte e finestre e mobili delle abitazioni e fabbriche occupate, o che, quotato per uguale contribuzione, sia esente dal pagamento a causa della sua professione in virtù dell'art. 2 della legge 26 agosto 1878 e della legge 9 agosto 1899 modificato dall'art. 1 della legge 18 luglio 1893.*

L'art. 5 aggiunge : *Un voto supplementare è attribuito all'elettore proprietario sia di immobili aventi un reddito catastale di quarantotto franchi almeno, sia d'una iscrizione al Gran Libro di rendita pubblica e d' un libro di rendita francese presso la Cassa Generale di Risparmio e recanti il reddito di almeno cento franchi. La proprietà degli immobili deve esistere a profitto del proprietario almeno da un anno dalla data di acquisto, se avvenuto per atto autentico, o dalla registrazione, se per atto privato. Le iscrizioni e i libretti di rendita debbono appartenere*

al titolare almeno da due anni, e non essere stati oggetto durante questo periodo di decreto di sequestro convalidato e notificazione di pegno all'Amministrazione dello Erario o della Cassa di Risparmio. Una iscrizione e un libretto non possono essere cumulati per formare la rendita di cento franchi. L'elettore che è proprietario d'immobili d'un reddito catastale di 45 franchi d'iscrizioni o libretti di cento franchi di rendita, non ha diritto che a un solo voto supplementare.

E infine l'art. 6 dice: *Due voti supplementari sono attribuiti all'elettore che si trovi in queste condizioni: a) possedere uno dei diplomi titoli o certificati enumerati nell'art. 17 (le categorie dell'art. 17 sono sei con la più minuta casistica; a) occupare o aver occupato una delle funzioni pubbliche, esercitare o aver esercitato una delle professioni private enumerate nell'art. 19 pel tempo ivi prescritto (l'art. 19 enumera 19 professioni e funzioni che danno diritto ai due voti supplementari).*

In virtù del voto supplementare, in base alle liste elettorali 1900-1901 gli elettori andavano così distribuiti:

				Totale	
Elettori	a 1 voto	a 2 voti	a 3 voti	iscritti	Tot. voti
Camera	915.673	318.099	239.181	1.472.952	2.269.444
Senato	699.115	311.298	233.092	0.243.505	2.020.981

Ecco una tabella specificativa del voto supplementare secondo la qualità degli elettori:

	Camera	Senato
1. Un voto supplementare ai padri di famiglia . . .	376.165	375.746
2. Un voto supplementare al proprietario d'immobili .	331.870	324.125
3. Un voto supplementare di rendita	1.061	1.042
4. Due voti supplementari ai diplomati.	10.832	8.693
5. Due voti supplementari ai professionisti	32.831	29.591

Circa il voto obbligatorio la legislazione belga è stata preceduta da altre, ma è merito della legge 12 aprile 1894 di aver adottato un procedimento unico per ogni specie di elezione, con chiarezza e precisione non comune.

Di regola l'elettore è obbligato a dare il suo voto: per essere esente occorre aver giustificato in precedenza, e con documenti, al giudice di pace o al commissario di polizia le ragioni dell'impedimento. In contrario l'elettore assente è punito secondo i casi nel modo seguente: *una prima assenza porta la riprensione o l'ammenda da 1 a 3 lire. In caso di recidiva nei sei anni la pena è aumentata da 3 a 25. In caso di seconda recidiva nello spazio di sei anni il nome dell'elettore è affisso nell'albo del palazzo comunale. Se l'astensione non giustificata si riproduce per la quarta volta nello spazio di quindici anni, è applicata la medesima pena, ma l'elettore è inoltre radiato dalle liste elettorali per dieci anni e durante questo tempo non può ricevere nè nomina, nè promozione, nè distinzione sia dal governo che dalle amministrazioni provinciali e comunali* *.

A giudicare dagli effetti, il voto obbligatorio ha dato ottimi risultati, in grazia specialmente della saviezza delle disposizioni penali. *Ces sanctions anodines en apparence ont produit un effect moral et preventif de plus efficaces. Nul ne s'abstient plus, sauf le cas de force majeure, constituant une excuse legitime* **.

Il numero delle astensioni è ridotto al cinque o sei per cento, ma in realtà è anche minore, non tenendosi conto in questa cifra delle morti verificatesi nell'intervallo tra l'approvazione delle liste e dei comizii. Le condanne infatti nel 1899 furono di 145 all'ammonizione e di 1480 all'ammenda: queste due cifre rappresentano esattamente il 2,76 per mille †.

* Ib. art. 223.

** Pifferoen, *L'electorat politique et administratif en Europe*. Paris, 1903, pag. 126.

† Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*. Paris, 1904, pag. 136.

RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE

91. La legge 12 aprile 1894 ebbe completamento col sistema proporzionale, introdotto colla legge 29 dicembre 1899. Già fin dal 1881 erasi fondata a Bruxelles un'Associazione riformatrice per l'applicazione del sistema Hare, sotto la presidenza di Giulio De Smedt, e nel 1882 il D'Ondt, professore all'università di Gand, pubblicava il suo celebre libro « système pratique et raisonné de représentation proportionnelle », che, modificando il sistema Hare, prevalse nella legislazione belga †.

Quando la riforma elettorale parve avviarsi al suo completamento con l'adozione del voto plurale ed obbligatorio, il Beernaert si credette in dovere di completare la sua opera con una sostanziale modifica delle circoscrizioni, che duravano immutate da trent'anni, e con l'introduzione del sistema proporzionale. Nei primi del marzo 1894 presentò il suo progetto basato sul sistema del comune divisore, propugnato dal D'Ondt. Ma tutti gli uffici della Camera, nella seduta 18 marzo, si pronunziarono con notevole maggioranza contro il nuovo principio, obbligando il Beernaert a lasciare il Governo. Dopo questo insuccesso, nessun ministro pensò a toccare la circoscrizione: soltanto nel 1885 la Camera si lasciò indurre ad applicare un timido tentativo di sistema proporzionale alle elezioni comunali e provinciali. Questo esperimento, ch'era limitato al solo caso in cui nessun partito avesse riportata la maggioranza assoluta dei voti, valse peraltro a dimostrare la praticità e la giustizia del metodo D'Ondt. Ma altri avvenimenti concorsero a richiamare l'attenzione della Camera sui difetti della vecchia circoscrizione,

† Non credo senza influenza sulla pubblica opinione belga l'esempio della Danimarca, dove già esisteva la rappresentanza proporzionale, e di cui proprio a Bruxelles pubblicavasi un commento alla legge elettorale: Pety de Toiez, *Loi électorale de Danemarch préchée d'une introduction*. Bruxelles, 1874.

Nelle elezioni politiche del 1894 il partito liberale, pur avendo ottenuto nel paese 530000 voti, non raccolse che 14 seggi, laddove il partito socialista con voti complessivi 300000 guadagnò 28 seggi. Le elezioni del 1898 diedero simile sorpresa ai cattolici. Parve a costoro che il difetto non fosse del sistema maggioritario, sino allora applicato, ma dello scrutinio di lista; onde la soluzione del male doveva consistere nel ritorno al collegio uninominale. Il semplice annunzio di tali decisioni nel partito di governo valse a creare forti correnti di agitazione nel paese, già maturo per la riforma proporzionale. Il capo del gabinetto De Smet de Naayer e il ministro dell'Interno Nysens dettero bruscamente le dimissioni, giudicando funesto al paese ogni ritorno al collegio uninominale. Successe un ministero Van den Peereboom, che, cedendo alle correnti della pubblica opinione, presentò un progetto di riforma proporzionale, da applicarsi alle sole circoscrizioni, che eleggessero più di sei deputati. La riforma limitata non piacque a nessuno. Il Van den Peereboom fu costretto a ritirarsi, e riprese il potere l'on. De Smet de Naayer, che presentò la riforma attuata con la legge 29 dicembre 1899.

Questa legge, il cui felice esperimento è stato oggetto degli studii del Dupriez, del senatore D'Alviella, del professore Orban e di altri, merita un breve esame. Le circoscrizioni non furono toccate, per non turbare troppo interessi, essendo stato prescritto il solo aggruppamento delle circoscrizioni che eleggevano uno o due deputati.

Ugualmente non furono toccate le garanzie, stabilite dalla legge precedente, per la libertà e l'indipendenza del voto, cioè presentazione di candidati quindici giorni prima, stampa delle schede, designazione del voto in gabinetti isolatori, deposizione della scheda nell'urna per parte dello stesso elettore, assistenza alle operazioni di testimoni scelti dal candidato.

Il sistema belga della riforma proporzionale basa sul comune

divisore, che è una proporzione aritmetica tra la somma dei votanti ed il numero dei posti da occupare. Ma, seguendo il D'Hondt, a questo concetto di ordine generale sono aggiunte tre regole speciali: 1.^a l'elettore non dispone che di un solo voto per un solo candidato; 2.^a la scelta fra i candidati della stessa lista è subordinata ad una distribuzione preliminare dei suffragi di lista, seguendo un ordine devolutivo; 3.^a dei candidati supplenti sono presentati ed eletti, ma in una lista distinta da quella dei candidati principali.

Un problema non facile occorreva risolvere, ed era quello di designare i candidati preferiti di una lista, nel caso il più frequente ch'essa comprendesse nomi in numero superiore ai posti che potessero competere.

Il sistema adottato dal Van den Heuvel fu quello di lasciare niente al caso e poco agli'intrighi. Ciascun elettore può votare un nome, riempiendo lo spazio bianco lasciato a fianco del nome: ed in tal caso dà un voto alla sola persona. Può invece voler votare la lista, riempiendo lo spazio bianco messo superiormente a ciascuna lista: che valore ha il voto in tal caso? S'intende che l'elettore abbia dato il voto alla lista, ed implicitamente ai candidati nell'ordine successivo in cui sono stampati. Ma, per rispondere al principio che il voto non debba giovare che ad una persona, nella pratica i voti di lista vengono attribuiti una sola volta in ordine degradante, e nel modo seguente. Nel fare lo scrutinio si attribuiscono anzitutto al primo candidato stampato i voti personali, indi dalla somma dei voti di lista si prende la quantità necessaria a formare il divisore elettorale. Il candidato, che raggiunge il divisore elettorale, è necessariamente eletto. Ugualmente a profitto del secondo candidato si prendono i suffragi necessari a raggiungere il divisore elettorale, e così di seguito si passa al terzo, sino all'esaurimento dei voti di lista.

Il Van den Heuvel spiegò al Senato questa fusione del voto

unico con la lista e col sistema proporzionale nel modo seguente :

« Que dire du vote ? Est-il compliqué ? En aucune façon. Il
« est donné sur des bulletins confectionnés suivant les prin-
« cipes généraux en usage, portants les diverses listes rangées
« en colonnes, avec des cases en tête et des cases latérales.
« Il est donné dans l'isoloir par une marque qui s'appose
« comme aujourd'hui et oblitère le point blanc au centre d'une
« case noire. Il est donné même plus facilement et plus rapi-
« dement que dans la législation actuelle, puisque l'électeur ne
« peut plus voter que pour un seul titulaire et un seul sup-
« pléant. Le vote n'a donc rien d'embarassant. C'est la sim-
« plicité pour l'électeur et la simplicité aussi pour les bureaux
« qui dépouillent.

« Mais pourquoi le vote est-il uninominal ? Il l'est devenu
« pour deux raisons : d'abord pour affermer et reconnaître le
« principe de l'égalité des électeurs..., dans tout le pays. L'élec-
« teur de telle province ne doit pas avoir plus à dire que
« l'électeur de telle autre province. L'électeur qui appartient à
« la masse flottante, l'un comme l'autre doivent, s'ils sont
« dans les mêmes conditions, avoir exactement le même poids
« à mettre dans la balance. De plus il a semblé parfaitement
« logique, d'établir le vote uninominal du moment où l'on ap-
« pliquait la représentation proportionnelle. En effet, dans tout
« système de représentation proportionnelle, l'électeur ne peut,
« en définitive, faire partie que d'un seul groupe atteignant le
« chiffre diviseur. Si pareil groupe se déplace de l'un à l'autre
« parti, il ne modifie pas l'ensemble des résultats comme dans
« le système majoritaire, il n'emporte avec lui qu'un siège. Si
« l'on voulait respecter l'égalité de tous les électeurs et si l'on
« voulait respecter la représentation proportionnelle, il était donc
« convenable de s'entendre à un système de vote uninominal.
« Il fallait repousser la pratique de la législation existant, écar-

« ter le vote plurinominal et le panachage, qui aurait si facilement prêté aux plus grands abus » *.

In pratica il sistema proporzionale si svolge con molta maggiore semplicità di quello che possa immaginarsi. Presentati i candidati, 15 giorni prima della convocazione dei comizii, con un atto firmato dai candidati stessi e da almeno cento elettori, il presidente del Tribunale, ch'è il presidente dell'ufficio principale, nomina gli assessori che faranno parte del seggio, e con loro forma le liste, designando i candidati nell'ordine in cui vennero presentati. Nel giorno designato e prima della votazione l'elettore, dopo essersi fatto riconoscere con la presentazione del certificato elettorale, riceve uno, due, tre bollettini ovvero schede, secondo il numero dei voti di cui dispone: si reca in una della cabine collocate nella sala, e con penna o lapis riempie il cerchio in bianco o sopra la lista od a fianco del nome, e poi di sua mano mette la scheda nell'urna. Lo spoglio dei voti, con le spiegazioni date sul meccanismo del sistema, non può riuscire difficile.

Con una prima operazione si stabilisce il numero dei suffragi di ciascuna lista; il che si ottiene addizionando la somma dei voti individuali dei candidati della lista: il totale rappresenta il numero dei suffragi della lista. Uguale operazione si compie per le altre liste.

Dopo occorre stabilire un quoziente, o divisore elettorale. L'ufficio non deve che dividere successivamente per 1, 2, 3, 4, 5, 6 la cifra dei suffragi di ciascuna lista; poi stabilirà i quozienti così ottenuti nell'ordine della loro importanza sino a raggiungere il numero dei mandati da attribuire. L'ultimo quoziente è il divisore elettorale, e ciascuna lista avrà diritto a tanti seggi per quante volte la somma dei suoi voti contiene questo divisore. In base, per esempio all'elezione del 27 Maggio 1900

* O r b a n , *Le droit constitutionnel de la Belgique*. Bruxelles 1909. Vol. II p. 95.

compiuta nella circoscrizione di Bruxelles, si può avere il seguente esempio pratico :

lista cattolica	ebbe voti	89.984
» socialista	»	59.389
» liberale	»	32.383
» progressista	»	24.185
» democratica-cristiana	»	10.178
» indipendente	»	9.818

Dividendo successivamente per 1, 2, 3, 4, ecc. si hanno questi risultati :

Cattolici	Socialisti	Liberali	Progressisti
1 : 89.964	1 : 59,389	1 : 32.383	1 : 24.185
2 : 44.892	2 : 29,694	2 : 16.192	2 : 12,192
3 : 29.907	3 : 19.976	3 : 10.794	3 : 8.091
4 : 22.491	4 : 14.847	4 : 8.095	
5 : 17.992	5 : 11.877		
6 : 14,991	6 : 9.898		
7 : 12.872			
8 : 11.942			
9 : 9.966			

Democratici-cristiani

Indipendenti

1 : 10.178

1 : 9.818

Raggruppando ora questi varii quozienti in ordine d'importanza si ha :

1 :	89.964	cattolici
2 :	59.389	socialisti
3 :	44.982	cattolici

4 :	32.583	liberali
5 :	29.998	cattolici
6 :	29.694	socialisti
7 :	24.185	progressisti
8 :	22.491	cattolici
9 :	19.799	socialisti
10 :	17.992	cattolici
11 :	16.191	liberali
12 :	14.991	cattolici
13 :	14.847	socialisti
14 :	12,872	cattolici
15 :	12.092	progressisti
16 :	11.877	socialisti
17 :	11.945	cattolici
18 :	10.794	liberali.

Il diciottesimo quoziente cioè 10.794 è il divisore elettorale, ed è facile constatare ch'esso è contenuto otto volte in 89.964 (partito cattolico), 5 in 59.389 (partito socialista), 3 in 32.382 (partito liberale), 2 in 24,185 (partito progressista). I democratici-cristiani e gl'indipendenti non ebbero rappresentanza per l'esiguità dei voti ottenuti.

L'esperienza fatta nel Belgio, fin dalle prime elezioni, confermò l'esattezza del principio d'una equa e giusta rappresentanza, su cui basa la riforma proporzionale. In effetti i cattolici che raccolsero 995,056 voti furono rappresentati alla camera da 86 posti, i liberali ed i radicali con voti 497.304 ebbero 33 posti, i socialisti con voti 467.326 ebbero 32 posti, ed uno n'ebbero i democratici con 9.818.

Secondo il Dupriez il livello parlamentare si è molto elevato con la riforma, *qui a subì victorieusement l'épreuve d'une première application* *.

* Dupriez, I. c., pag. 211.

Il Goblet d'Alviella aggiunge : *je n'hésite pas à ajouter que je tien cette victoire pour définitive*. E si dimanda meravigliato come i popoli civili possano tuttora perdurare a respingere un sistema così giusto e logico : *on se demandera surtout comment ils ont pu opposer tant d'hésitation et des résistances à l'adoption d'un perfectionnement aussi simple et aussi logique que la représentation proportionnelle* *.

L'Orban non è meno entusiasta del successo :

« La R. P. n'améliore pas seulement les partis. en restaurant leur autonomie, en mettant fin aux coalitions hétérogènes, qui tendaient à s'introduire dans nos mœurs politiques, en lesmettant en demeure de se faire représenter par des hommes capables des élus de valeur, mais encore en consolident leur cadres et en leur donnant une orientation plus nationale.

« En réveillant la vie politique dans de nombreux arrondissements, où elle semblait éteinte, elle a permise aux partis, en se développant dans toutes les circonscriptions, de prendre une orientation moins particulariste, plus soucieuse des intérêts généraux, plus nationale tant au point de vue des langues que des races, que de l'union des villes et des campagnes.

« Loin de les émietter, elle les a consolidés ; partout les groupes excentriques, les candidats isolés son absorbés ou mis hors de combat. Van den Heuvel l'avait prédit. « La R. P. ; écrivait-il, consolidera les cadres dans lesquels se meurent les parties. Or, ce qui fait l'honneur et la force de la politique Belge, c'est quelle est menée par de partis admirablement organisés. Etats-majors, programmes-discipline, comités locaux et fédéraux, rien n'a été négligé » †.

« Enfin, la vie politique s'est améliorée ; la virulence des

* Goblet D'Alviella, I. c., pag. 178.

† Orban, I. c., vol. II. pag. 144.

« batailles électorales a diminué ; les luttes sont moins aigres, « plus pacifiques, moins personnelles, moins altérées par la corruption et les fraudes ».

CAP. VII.

§ 2.

IN GERMANIA *

92. Carattere dell'impero Tedesco. — 93. Consiglio Federale. — 94. Parlamento. — 94. Sistema elettorale. — 95. Anomalia e necessità d'una riforma.

CARATTERE DELL'IMPERO TEDESCO

92. L'impero Tedesco è stato fondato *ferro et igni*. La Prussia vincitrice impose agli stati minori la federazione, e nacque l'unità germanica, regolata dalla Costituzione che porta la data 16 aprile 1874.

Che cosa sia questa federazione gli scrittori disputano variamente. V'è chi crede, come il Seydel †, che si tratti di una pura e semplice federazione di stati conservanti ognuno la pro-

* Tzscoppen (W. von), *Geschichte des Deutschen Reichstag Wahlrecht* (Storia della legislazione pel Reichstag germanico) Lipsia 1890. — Roder A., *Ein neues Reichstagwahlrecht* (un nuovo diritto elettorale pel Reichstag) Berlino, 1896. — Gneist (R. von), *Die nationale Recht idee von den Staaten und das preussische Dreiklassen wahlssystem* (l'idea giuridica nazionale delle classi ed il sistema elettorale prussiano delle tre classi) Berlino 1894. — Kiepert H., *Die wahlbezirke zum preussischen Abgeordneten* (Carta dei collegi di Prussia) Berlino, 1892. — Rumelin G., *Ueber den Wahlmodus fur den Reichstag* (Delle elezioni pel Reichstag), Friburgo 1894. — Ed. Milhand, *La democratie socialiste allemande*. Paris, 1908. — Borgeze, *La nuova Germania*, Milano 1909. — Lichtenberger, *L'Allemagne moderne*. Paris, 1908.

† Seydel, *Buyer, A. Rechts*. Freiburg 1907.

pria sovranità: c'è chi ritiene invece, come il Laband *, che ogni stato sia rimasto assorbito dall' Impero, da cui solo ripetono tutti l' autonomia politica ed amministrativa, v' è infine l' opinione media dello Schulze **, che senza disconoscere la sovranità di ciascuno ritiene tutti cotesti stati come facienti parte di un altro stato più grande, cioè stati di uno stato superiore (*unterstaaten eines ueberstaates*). Certo è che si tratta di un organismo poderoso assai più della stessa Federazione Americana, con nocciolo unitario rappresentato dalla Prussia, che tende ad assorbire col tempo gli stati minori.

CONSIGLIO FEDERALE

93. Due poteri rappresentano l' impero: il *Bunderath* o Consiglio Federale, e il *Reichstag* o Dieta dell' Impero. L' accordo delle maggioranze dell' una e dell' altra assemblea, dice l' art. 5 della Costituzione, è necessario e sufficiente per ogni legge dell' Impero. In caso di dissenso, in occasione di progetti di legge riferentisi all' esercito, alla marina militare ed alle imposte, il voto del Presidente è decisivo, qualora si pronunzi a favore delle disposizioni esistenti.

Il Consiglio Federale si compone di 58 membri, così distribuiti: Prussia 17, Baviera 6, Sassonia 4, Wuttemberg 4, Baden 3, Assia 3, Mecklemburg-Schwein 2, Sassonia-Weimar 1, Mecklemburg-Strelitz 1, Oldenburg 1, Brunwic 2, Sassonia Meningen 1, Sassonia Althemburgo 1, Anhalt 1, Sassonia-Coburgo-Gotha 1, Schwarzleurg-Rudolstat 1, Schwarzburg-Sondershausen 1, Waldeck 1, Reuss ramo principale 1, Reuss ramo cadetto 1, Schamburg-Lippe 1, Lubecca 1, Brema 1, Amburg 1 †.

Ciascuno Stato nomina i propri rappresentanti. Presiede il

* Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, pag. 56, 57.

** Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, I. pag. 9 e 180.

† Art. 4 della Cost. Federale.

Cancelliere dell'Impero. Compito del Consiglio Federale è di deliberare sulle proposte da sottomettere al Reichstag sulla esecuzione delle leggi, sulle lagune riscontrate nella legislazione (art. 7). Si divide anche in sette comitati o commissioni, ognuna delle quali sorveglia uno speciale ramo della pubblica amministrazione (esercito e fortificazioni, tariffe, commercio, ecc.). È, come si vede, una specie di Senato, destinato a rappresentare l'unità dell'impero in tutti gli affari di comune interesse.

PARLAMENTO

94. Il vero legislatore dell'Impero è la Dieta, eletta a suffragio universale e diretto, di cui godono ben dodici milioni di elettori. La Germania, nelle costituzioni dei vari stati, ha tuttora avanzi di feudalità, ed ha organizzato il suffragio dei parlamenti ancora con sistemi restrittivi, come meglio vedremo più innanzi. Esiste, fra l'altro, nel Sovrano, il vecchio diritto di ordinanza, cioè la facoltà di emanare non solo quelle ordinanze che i giuristi dicono *inter legem*, ma anche di fare quelle *praeter legem* e *contra legem* (*nothverordnungen*).

Nella discussione parlamentare del 24 gennaio 1882 il principe di Bismarck disse circa il potere di ordinanza: *l'ordinanza ha lo scopo di evitare che sia lesa un diritto esistente, di distruggere la leggenda, che il Re, come già in Francia, regna bensì, ma non governa: leggenda, secondo cui il governo essendo nelle mani di un Ministero, la Monarchia, secondo la definizione di Taine, è all'incirca una specie di presidenza ereditaria*. Il Bismarck, nondimeno, che aveva concetti tanto conservatori, non esitò a proporre il suffragio universale per ragioni puramente politiche, come si espresse nel suo discorso del 28 marzo 1867*.

* Negli ultimi tempi è sorta una polemica sul reale concetto di Bismarck in-

*L'unité politique — nota il Pifferoen * — était la consequence de ce concours du peuple tout entiere : il était juste d'appeller tous les citojens à en profiter dans une égale mesure, de leur donner de tout une influence équivalente dans la composition du Parlement imperial. C'était en outre un istrument puissant pour écraser dans l'avenir, si besoin était, les resistences particulartistes de l'un ou de l'autre Confédéré. Les masses, fidelement attachées aux souverains, qui avaient fait la grandeur de l'Allemagne, se mettraient du côté de ces derniers, chaquefois qu'ils entreraient en conflit avec des associés mal domptés.* Così da un lato il Reichstag doveva rappresentare la tendenza liberale, e dall'altro il Bunderath doveva funzionare da freno con la tendenza conservatrice e tradizionale.

SISTEMA ELETTORALE

95. Il Regolamento elettorale del 28 agosto 1903 disciplina la funzione elettorale.

Per essere elettore ed eleggibile occorre la cittadinanza dell'impero e l'età di anni venticinque. Sono esclusi dal voto i falliti, i condannati, i soldati sotto le armi, gl'indigenti che nel-

torno al suffragio universale. Oltre il discorso famoso del 28 marzo 1867 è utile tener presenti i discorsi pronunziati da Bismarck nel 23 e 24 marzo 1878 (Recueil t. VIII p. g. 41) Bismarck, rispondendo a Bebel, nella seduta 24 marzo 1878, disse: « j'ai iaccepté le suffrage universel non sans une certaine resistance comme une « tradition du Parlement de Francfort. Dans les luttes allemandes avec les adversaires de l'Unité cette carte-la avait été joué et nous l'avons retrouvée avec « d'autres choses comme un legs sur la table. Je ne croyais pas assez fermement « au meilleur effet d'un autre droit electoral pour que nous doussions dans la lutte « avec nos competeurs rejeter ce moyen populaire, et qui nous était legué par « l'ancienne assemblée de Francfort. A cette époque je n'avais de conviction « bien arrêtée sur l'effet des differents systemes électoraux ».

* Pyfferøen, Op. cit., pag. 18. Della stessa opinione è il Nezard, *L'évolution du suffrage universel dans l'empire allemand*, 1905, pag. 92.

l'anno in corso od in quello precedente furono soccorsi dalla carità pubblica.

Le liste non sono permanenti, ma si definiscono un mese avanti le elezioni. L'autorità comunale pubblica la lista, che deve rimanere affissa otto giorni. Trascorso questo termine, ciascun cittadino ha diritto di reclamare ad una commissione od un commissario, nominati dalla stessa autorità locale. Le decisioni sono pubblicate al massimo nel ventiduesimo giorno, sicchè otto giorni prima delle elezioni le liste sono definitivamente approvate (art. 1-4). Questo sistema naturalmente non è scevro d'inconvenienti e di abusi, come quello che lascia in balia delle autorità locali la determinazione del diritto elettorale del cittadino: nè l'autorità governativa, deputata alla tutela (*kreisdirectoren*, una specie di sottoprefetto) ha potere per impedirli.

I collegi elettorali sono stabiliti in ragione di un deputato per ogni centomila abitanti: ciascun stato confederato, però, di popolazione minore, ha diritto ugualmente alla scelta di un rappresentante. Il numero dei Deputati, malgrado l'aumento di popolazione, è rimasto sempre di 397 (382 con la legge elettorale 31 maggio 1869, e 15 con la legge 15 giugno 1873). Il Collegio è diviso in sezioni: ogni sezione non può comprendere più di 3500 abitanti, nè più di mille elettori e meno di seicento.

Nel giorno che viene indicato dal Decreto imperiale, e che per lo più è giorno di lavoro (i socialisti non hanno potuto mai ottenere che si voti di domenica) gli elettori si convocano nella sala elettorale, designata con manifesto delle autorità federali, che nominano anche il commissario elettorale (*Wahlcommissär*) e il Presidente della sezione (*Wahlvorsteher*). Il Presidente della sezione, poi, due giorni prima, designa il segretario (*protokollführer*), e da tre a sei assessori (*besitzer*), che prestano giuramento nelle sue mani, e lo assistono nelle operazioni. I membri del seggio non possono essere funzionari, i rappresen-

tanti del candidato prendono posto ad un tavolo particolare, possono controllare tutte le operazioni con la massima libertà.

Le operazioni cominciano alle dieci del mattino, e si chiudono alle sette di sera. Il Regolamento del 1903 ha protratto di un'ora la chiusura. Il voto è diretto e segreto: può essere scritto o stampato: si presenta in busta (articolo 11 del nuovo Regolamento). L'elettore, che non sia in grado di scrivere il proprio nome o dare le indicazioni necessarie, viene autorizzato a farsi accompagnare da persona di fiducia (*vertrassens person*).

Lo spoglio dei voti è fatto dal seggio, cioè dal Presidente assistito dagli assessori. Tutte le schede sono conservate sotto suggello fino alla definizione da parte del *Reichstag*. Il verbale della votazione è rimesso al commissario elettorale, che con l'assistenza di testimoni (sei a dodici, e non funzionari) raccoglie i risultati della circoscrizione e proclama l'eletto.

Il Commissario comunica il risultato all'eletto, che ha otto giorni per accettare.

Si presentano i reclami al *Reichstag* non più tardi dei primi dieci giorni in cui è aperta la nuova sessione. L'esame è devoluto ad uno dei sette ufficii, secondo sorteggio: ma le contestazioni e gli annullamenti, dovuti il più delle volte alla violazione del segreto del voto, sono rari, ed hanno carattere più giuridico che politico *.

* Lefèvre-Pontalis, Op. cit. pag. 132. La Prussia, come vedremo, ha il voto palese. È curioso che Bismarck, il creatore della Costituzione Imperiale, fosse contrario al voto segreto « lo scrutinio segreto ha un carattere contrario alle migliori qualità della razza tedesca » (Pensieri e Ricordi, tomo II, pag. 58). È notevole anche di Bismarck il concetto che egli avesse delle candidature ufficiali. Rispondendo al deputato Miquel nella seduta 16 aprile 1868 disse con fierezza: *io reclamo per tutti i governi confederati il diritto di far conoscere con tutti i mezzi, e per qualunque organo, quale sia il candidato che preferiscono veder eletto. È un lato della libertà delle elezioni, essenziale per i governi che hanno il diritto come i partiti, e contro i partiti che gli fanno guerra. Io penso che gli elettori hanno bene il diritto di sapere quale sia il candidato che il governo*

ANOMALIE E NECESSITÀ DI UNA RIFORMA

96. Col suffragio universale la rappresentanza politica dell'Impero si è andata formando sempre maggiormente in senso democratico. Il Reichstag, che nel 1870 contava ancora 160 rappresentanti della nobiltà, nel 1898 non ne contava che 88. I partiti aristocratici, come il *reichspartei*, i conservatori, il centro cattolico hanno abbandonato il programma intransigente dell'aristocrazia prussiana: dai conservatori sono sorti i socialisti della cattedra, dal centro cattolico sono derivati i socialisti cristiani. La Democrazia, oltre l'antico partito progressista, che ha i ricordi gloriosi delle lotte combattute sotto la guida

preferisce, come i governi hanno il diritto di far conoscere le loro preferenze a tal riguardo (II, pag. 135).

E penso che non riuscirà discaro confrontare quest'opinione con quella del conte di Cavour (*Sapienza Politica* del Mariotti, pag. 233).

« Quanto poi all'influenza che possa esercitare il Governo nelle elezioni, io « dichiaro altamente, e credo averlo già dichiarato altra volta, rispondendo ad « alcuni deputati che seggono al lato sinistro, che il Ministero non può e non « deve rimanere estraneo alle elezioni, ma deve proclamare in faccia al paese « apertamente e schiettamente i suoi principii e le sue simpatie, e quali sono i « suoi amici politici e quali i suoi avversari. Ed a chi dirà che il Ministero « ciò facendo travia nel governo rappresentativo, e questa forma non è possibile « se non dove il Ministero si mantiene perfettamente indifferente nelle lotte elet- « torali, rispondo che non vi è mai stato, non vi è e non vi sarà mai paese in « cui esista un governo rappresentativo (e qui sfido il più dotto in fatto di storia « politica a citarmene un solo nel mondo) nel quale il governo non riveli le sue « simpatie in fatto di elezioni.

« Cerchiamolo pure in questo o nell'altro emisfero, e passiamo l'Atlantico « coll'On. Michellini, se egli lo desidera (ilarità) per ritrovarlo, e se egli me lo « sa indicare, allora io mi darò vinto, e dirò che i veri professori di scienza « governativa sono l'onorevole deputato Michellini e l'onorevole deputato Pesca- « tore; ma fino ad allora io sarò fermo nell'opinare che se si vuol stare nel « vero, se non si vuol vivere nel paese delle utopie, bisogna riconoscere essere « non solo una necessità, ma un dovere del Governo, nelle elezioni politiche, di « dichiarare apertamente i suoi principii e le sue simpatie e di proclamare quali « sono i suoi amici e i suoi avversari ».

di Bennigsen, si è ingrossata del *Volkpartei*, dell'Unione liberale (*Freisinnige Vereinigung*), dei socialisti democratici, dei socialisti cristiani, dei liberali-democratici. Ma il partito, che ha messo le più larghe e solide basi, è il partito socialista, salito a 2500000 voti nella elezione del 1898, a 3000000 circa in quella del 1903, ciò che corrisponde ad un dipresso al 40% dei votanti. Dopo la costituzione del blocco liberale conservatore, dovuta all'abilità del principe di Bulow, le elezioni del 1907 hanno segnato un lieve insuccesso pel partito socialista, ma è generale convinzione che la posizione sarà ripresa per intera, se non largamente migliorata nella prossima evenienza*.

A ciò contribuisce la solida organizzazione, sotto la guida di tre abili capi, il Bebel, il Liebknecht e il Singer con numerose associazioni, propagandisti, giornali quotidiani e giornali illustrati, e fondi di cassa assai rilevanti. A tale organizzazione si avvicina quella del centro cattolico, dovuta ad un uomo di stato eminente, qual fu il Windtshorst, che il principe di Bismarck chiamava per dispreggio « la piccola Eccellenza ». Il Windthorst formò la *Volkverein*, la gigantesca associazione che distende i suoi tentacoli in tutta la Germania attraverso 1200000 socii contribuenti con la quota mensile di un marco.

Al prevalere della democrazia si contrappone la resistenza monarchica, burocratica, militare, che fa capo al governo prussiano, e tende a modellare a propria immagine i governi con-

* Anche nella elezione del 1907 il partito socialista ha riportato 3,259,009 voti contro 2,904,000 raccolti dal centro e deputati protestatarii, 2,052,000 dei liberali e democratici, 1,802,000 dei conservatori di varie tinte. Per effetto della irregolare ripartizione delle circoscrizioni elettorali, il partito socialista è rappresentato da un deputato per ogni 72,000 elettori, mentre che il centro, i liberali, i conservatori, sono rispettivamente rappresentati da un deputato per ogni 22,000, 18,000 e 17,000 voti.

Il Lichtenberger, *L'Allemagne Moderne*. Paris, 1908, pag. 164) dice: « Mais la dernière consultation électorale a montré une fois de plus que si le sentiment nationaliste et imperialiste a conservé sa force en Allemagne il est d'onteux, nè ammoins, qu'elle signifie un recul de l'idée socialiste dans le pais ».

federati. La salvezza d'un Gabinetto, di fronte al Reichstag, sta in un perpetuo giuoco di equilibrio tra i vari partiti. Bismarck governò sino al 1888 coi nazionali liberali contro il centro e i socialisti; poi il centro diventò strumento di potere coi successori: infine con la costituzione del blocco del 1908 il centro ripassò all'opposizione per tornare al governo dopo la caduta di Bulow.

Ma è certo che la lotta tra le due tendenze è aperta, e di giorno in giorno si acuisce. Prima fra le ragioni di dissenso è la legge elettorale. La vecchia circoscrizione è ormai causa di grandi sperequazioni; da un massimo di 600 mila abitanti (6.º Collegio di Berlino) si va a un minimo di 43 mila abitanti (Scamburg-Lippe): sicchè se un cittadino di Scamburg-Lippe dispone di un voto, un cittadino di Berlino dispone della quindicesima parte di un voto*.

I conservatori non curano le ragionevoli lamenteanze per questa ingiustizia: perchè i grossi collegi, così smisuratamente allargati, sono nelle mani dei socialisti; e la perequazione finirebbe col dare a suo vantaggio la maggioranza del Reichstag. La lotta è anche ardente sul suffragio universale. I socialisti non solo lo vogliono conservato, ma credono necessario introdurlo nella costituzione interna della Prussia, dove vige il suffragio per gradi. Invece i conservatori hanno iniziato una vigorosa campagna per l'abolizione del suffragio universale. Un membro della Camera dei Signori, pubblicando alcuni Ricordi della vita di Bismarck, ha dimostrato che il suffragio universale fu uno strumento di lotta politica nelle mani di Bismarck, e che intimamente egli condannava questo allargamento del voto †. L'iniziativa dell'abolizione fu oggetto alla Camera dei Signori, nel 1 e 23 maggio 1904, di due interpellanze del barone Man-

* Borgese, *La Nuova Germania*, 1909, pag. 216. L'on. Singer, socialista, è di recente decesso.

† De Dies, nella *Gazzetta della Croce* (organo del partito conservatore).

teuffel e del conte di Mirbach. Il Principe di Bulow, con la consueta abilità, non credette di dare un giudizio preciso: « se gli elettori tedeschi non sanno fare uso giudizioso del sistema elettorale in vigore, non debbono meravigliarsi se tosto o tardi avranno a trovarsi di fronte questo dilemma: o scegliersi altro sistema, o subire lo stato socialista col suo regime tirannico ». Il che non ammette e non esclude che la minaccia un giorno o l'altro possa essere tradotta in atto.

CAP. VII.

§ 3.

IN PRUSSIA *

97. Differenze tra l'elettorato dell' Impero e quello della Prussia. - Voto graduato. - Voto palese. — 98. Procedura elettorale.

DIFFERENZE TRA L'ELETTORATO DELL' IMPERO E DELLA PRUSSIA VOTO PER GRADI - VOTO PALESE.

97. Sostanzialmente diverso è il sistema elettorale prussiano. Anche la Prussia, come l'Impero, ha due Camere: quella dei Deputati (*Landtag*) e quella dei Signori (*Herrenhaus*). Ma, mentre il Reichstag è eletto a suffragio universale, segreto, diretto, il Landtag è nominato a suffragio limitato, palese, indiretto, in virtù della costituzione 31 Gennaio 1850 e della legge eletto-

* Nezard, *L'évolution du suffrage universel en Prusse*. Paris, 1904. — Nezard, *Le suffrage politique en Prusse* (nella *Revue politique et parlementaire*, 10 Giugno 1908). — Pjfferoen, Op. cit. pag. 20. — Le févre Pontalis, Op. cit., pag. 138. — Charbonnier, *Organisation électorale et représentation*. 1883, pag. 74. — E. Berstein, *Socialisme und Liberalismus bei dem preussischen Landtagwahlen* (in *Mon. Soc.*, II, 1903.)

rale 30 Maggio 1850, tuttora in vigore nelle sue principali disposizioni.

Ecco il modo singolare com'è organizzato questo suffragio a gradi, che ricorda il metodo di Tullio Servio, 2480 anni indietro, che divise il popolo romano in centurie, per dare il potere nelle mani dell'aristocrazia.

Tutti hanno diritto al voto a 25 anni, ma il voto è in corrispettivo del censo, ovvero delle imposte pagate. A tal uopo si fa la somma di tutte le contribuzioni pagate al Comune (*gemeinde*) od al distretto (*bezirk*), e si divide in tre parti. Tutti i contribuenti vengono aggruppati in tre categorie, cominciandosi a formare la prima categoria coi più grossi contribuenti. Quando si è giunti a mettere insieme il terzo delle imposte pagate, si chiude la prima categoria, e si passa alla seconda, e così infine alla terza. Avviene in tal modo che la prima categoria è composta di assai scarso numero di elettori, di maggior numero trovasi composta la seconda, del massimo numero la terza. Ma, poichè il numero dei delegati da eleggere è ripartito in proporzioni uguali nelle tre categorie, ne deriva che pochi censiti della prima categoria eleggono tanti elettori di secondo grado, quanti ne scelgono i numerosissimi elettori della terza categoria.

Il male antico si è andato sempre più aggravando per la costituzione delle grandi fortune industriali moderne. Nel 1894 la proporzione degli elettori in ciascuna classe era di 3,13,82 ‰, nel 1893 invece 3,11,86 ‰ *. Talvolta la prima classe è rappresentata da un solo elettore, come avviene ad Essen ed a Francfort, dove il Krupp e il barone Rothschild rappresentano da soli la prima classe.

L'inconveniente apparisce maggiore, rilevando che la stessa imposta conferisce un diritto diverso secondo il comune abitato.

* Iastrow, *Das Dreiklassenwahsystem*, Berlin 1894.

A Berlino, per esempio, pagando ottomila marchi d'imposta, ossia il corrispettivo di duecentomila lire di rendita, si va iscritto nella terza categoria, mentre altrove con cinquanta marchi d'imposta si può far parte della prima categoria. Nella 58^a circoscrizione (le circoscrizioni primarie sono in tutto 22,749) gli elettori pagano 216663 marchi nella prima classe, 88818 nella seconda, 18484 nella terza; invece nella 860^a circoscrizione nella prima classe si entra con l'imposta di quarantatre marchi, di sei marchi nella seconda, di tre nella terza. A Berlino il Cancelliere e tutti i ministri votano nella terza classe. Il Principe di Hohenlohe, che era uno degli uomini più ricchi dell'Impero, votava nella terza classe: mentre qualcuno, ai suoi servigi, votava altrove nella prima classe. E anche il principe di Bulow non appartiene che alla terza classe.

Questo sistema elettorale rende il Landtag una rocca chiusa, la vera Mecca del conservatorismo. Berlino, che manda in gran maggioranza socialisti al Reichstag, non ne ha potuto far penetrare uno nel Landtag. Di recente il presidente barone Krocher poteva esclamare con sincero calore, e senza destare lo stupore degli ascoltanti « non è una mostruosità, non è una contraddizione del sano buon senso che il socialismo sia rappresentato nel Reichstag? » *

PROCEDURA ELETTORALE

98. Il sistema di votazione, determinato dalla legge antica del 1849, ha subito lievissime modifiche col Regolamento 14 Marzo 1903 †.

* Borgese, *La Germania moderna*, pag. 193.

† Le leggi elettorali del 26 giugno 1906 non hanno modificato che leggermente la procedura e la circoscrizione. Notevole soltanto l'art. 31 che impone l'obbligatorietà della funzione di presidente, segretario ed assessore del seggio. Il rifiuto senza motivo giusto è passibile di una multa, che si può estendere sino a trecento marchi.

Il sottoprefetto nei comuni rurali e le autorità comunali nelle città determinano la circoscrizione primaria, che non può avere meno di 250 nè più di 1749 abitanti, e formano le tre liste dei censiti secondo l'ordine decrescente delle imposte pagate. Le liste, così formate, sono pubblicate presso il comune per tre giorni: lasciandosi a ciascuno elettore tre altri giorni per reclamare o al sottoprefetto o all'autorità comunale, secondo si tratti di comune rurale o di città *.

Trascorsi questi termini, il sottoprefetto e le autorità comunali convocano per il giorno stabilito dal ministro dell'Interno tutti gli elettori, e nominano il Presidente del seggio elettorale. (*Wahlvorsteher*). Costui si sceglie il segretario e gli assessori. Si vota ad alta voce per classe, cominciandosi dalla terza classe, e per ordine alfabetico.

Questi elettori di primo grado, con la fatta votazione, non fanno che designare gli elettori di secondo grado, a cui poi compete la nomina del deputato. La procedura per la scelta del deputato non è guari differente.

Gli elettori delegati si radunano nel capoluogo della circoscrizione secondo l'invito del governatore, che nomina il commissario elettorale. Costui verifica i poteri dei delegati, e fa chiamare ciascun delegato per ordine alfabetico alla votazione. Il voto è dato a voce alta, anzi ciascun elettore scrive o fa scrivere il proprio nome a lato del voto, talchè rimane la prova scritta della votazione effettuata. L'eletto ha poi otto giorni per l'accettazione.

* Ecco una prova palmare dell'incoerenza del sistema elettorale prussiano, applicato alla elezione amministrativa di Berlino, desunta da una delle ultime votazioni:

voti dichiarati	eletti
socialisti 33,725	78
liberali e progressisti 6,581	115
antisemiti 2,296	1

Pifferoen, *Op. cit.*, pag. 68,

Il Landtag si compone di 433 membri, e dura in carica 6 anni. Ciascun deputato è pagato con 15 marchi al giorno durante le sessioni.

Bismark definì miserabile per eccellenza il sistema elettorale della Prussia *.

CAP. VII.

§ 4.

NEGLI ALTRI STATI DELLA CONFEDERAZIONE GERMANICA

99. Baviera. — 100. Wurtemberg. — 101. Sassonia. — 102. Gran Ducato di Baden. — 103. Gran Ducato d' Assia. — 104. Gli Stati a Camera Unica. — 105. Le Città Libere. — 106. Alsazia Lorena.

BAVIERA

99. La Costituzione Bavarese è del 26 maggio 1818, leggermente modificata da alcune leggi posteriori (9 marzo 1828, 1° luglio 1843, 4 giugno 1848, 25 luglio 1750, 18 luglio 1865, 30 gennaio 1868, 19 gennaio 1872, 23 marzo 1872).

Il potere regio è diviso in due Camere: la Camera dei Signori (*Reichsräthe*) e la Camera dei Deputati (*Abgeordneten*, più tardi *Landtag*). Senza occuparci della prima, in parte ereditaria ed in parte di nomina regia, rileveremo che la Camera dei Deputati è eletta col sistema del doppio grado a simiglianza della costituzione prussiana in base alla legge elettorale 22 marzo 1881, modificata dall'ultima 9 aprile 1906.

Sono elettori di primo grado tutti i cittadini che pagano una imposta qualsiasi, dell'età di anni ventuno compiuti. Elettori

* Lefevre-Pontalis, *Op. cit.*, pag. 148.

di secondo grado sono i contribuenti dell'età di venticinque anni, che abbiano la cittadinanza bavarese e paghino l'imposta almeno da un anno *. Per ogni cinquecento abitanti si ha un elettore di 2° grado: per ogni 38 mila anime un deputato.

Le operazioni elettorali sono dirette da un commissario del governo (*wahlcommissair*) assistito da testimoni, da sei a dodici, scelti dagli elettori **. Se sono presenti due terzi degli elettori iscritti, l'elezione ha luogo, altrimenti si rinvia ad altro giorno, e la spesa relativa è sopportata dagli elettori assenti. L'elettore prima di votare presta giuramento nel modo seguente: *giuro di dare il mio voto secondo la mia intima e libera convinzione, pel bene generale del paese senza riguardo a minacce, ordini, promesse, e dichiarando che non ho accettato doni, regali, ad alcun titolo, nè direttamente, nè indirettamente.*

A differenza della procedura prussiana il voto è segreto. Ciascun elettore prepara la scheda fuori della sala: ivi poi la rinchiude in una busta che il seggio distribuisce timbrata. Due voti, nella stessa busta, valgono per uno, se dati al medesimo candidato: a nomi diversi si annullano †.

I deputati, appartenenti all'amministrazione civile o militare, sono messi in congedo durante le sessioni. Per gli ufficiali in congedo è dato soltanto in via eccezionale, qualora le esigenze del servizio lo consentano ††.

Lo Stato è diviso in 63 circoscrizioni, di cui:

8 nominano	1 deputato	
25	2	a scrutinio
20	3	uninomiale
9	4	e scrutinio
1	5	di lista

* Art. 3-7 della legge 9 aprile 1906.

** Art. 257 della legge 9 aprile 1906.

† Art. 20-21, 9 aprile 1906.

†† Art. 36 ib.

Le più grandi variazioni si hanno da circoscrizione a circoscrizione. Vi è qualche circoscrizione, in cui il deputato è eletto da 50 delegati, ve ne sono due in cui è eletto da 85 delegati. Il numero degli elettori iscritti per la elezione di un deputato varia da meno di cinquemila a circa quarantamila, e quello dei votanti da 543 a più di 11 mila. Per non prendere che un esempio, Monaco ha tre collegi: il primo con 316,425 abitanti sceglie 5 deputati, il secondo con 94,576 abitanti ne sceglie uno, il terzo con 97,640 ne sceglie tre*.

L'assenteismo si verifica su larga scala. Nel 1902 su 1,056,961 elettori votarono 417,201, cioè il 39%. Questa proporzione varia dal 43 al 26% secondo la provincia, dal 70 al 15% da un collegio all'altro, e nello stesso collegio dall'8 all'1%, specie quando il collegio comprende insieme comuni urbani e rurali.

WURTEMBERG

100. Il Wurtemberg ebbe una costituzione nel 25 settembre 1819. Essa introdusse due camere, la prima dei Signori, in parte ereditaria ed in parte di nomina regia, la seconda dei Deputati. Componevasi la camera dei deputati di 15 membri della nobiltà, dei sovrintendenti generali della chiesa protestante, di un rappresentante del capitolo metropolitano, del decano del clero cattolico, del cancelliere dell'Università e di un deputato eletto da ciascuna delle sette città e da ciascuna provincia.

La costituzione ebbe radicali riforme con la legge del 1 luglio 1849. Ma dopo la dissoluzione di tre Camere, il Re con ordinanza del 6 novembre 1850 rimise in vigore l'antica co-

* Queste cifre statistiche sono quelle del 1903, che si trovano riportate dal Pifferoen, (Op. cit., pag. 104). L'ultimo censimento le ha lievemente modificate.

stituzione, che durò, con pochi intervalli, sino agli ultimi tempi. La riforma elettorale del 16 luglio 1906, introducendo il sistema per quoziente, rappresenta un'ardita riforma, a comprendere la quale non v'è di meglio che tradurre alcune disposizioni della legge *.

I candidati sono presentati al corpo elettorale con liste (*Wahlvorschläge*) nel modo seguente: « dopo la convocazione degli « elettori le liste dei candidati debbono essere depositate per « iscritto nelle mani del presidente della Commissione eletto-
« rale, almeno dodici giorni prima della elezione. La lista deve « essere firmata da almeno 20 elettori ».

« Si è obbligati ad indicare nella lista il gruppo elettorale « da cui emana, con la designazione del partito politico cui il « gruppo appartiene. I candidati designati non possono essere « in numero superiore a sei. Due o più liste di candidati pos-
« sono essere combinate insieme in modo da essere considerate « al riguardo delle liste di altri gruppi, come una lista unica. « (legge 16 luglio 1906 art. 28) ».

L'art. 31 dispone il modo della votazione:

« Gli elettori possono votare nomi comuni ad altre liste.

« L'elettore può anche dare tre voti al massimo allo stesso « candidato ».

E l'articolo 34 fissa il modo di assegnazione dei voti:

« I seggi dei deputati saranno ripartiti tra le liste dei candi-
« dati secondo il numero dei voti ottenuti da ciascuna di esse.

« A tal fine le somme, rappresentanti i voti attribuiti alle « varie liste, saranno divise per uno, due, tre, quattro, e dei « quozienti ottenuti si manterranno i più elevati, giusta il numero « di deputati, per quante volte contiene i quozienti più elevati.

« Allorchè in seguito alla classifica dei risultati ottenuti l'ul-

* De m o m b j n e s, *Les constitutions europeennes* tom. 2 pag. 712.—D a r e s t e
Les constitutions modernes pag. 245.—*Annuaire des legislation etrangeres* vol. 1906.

« timo quoziente sarà stato raggiunto da più liste, la sorte de-
« signerà quali delle liste dovranno essere favorite.

« Per la ripartizione dei seggi le liste combinate saranno
« considerate come lista unica nel senso che si terrà conto in
« primo luogo del totale dei voti che i candidati iscritti sulle
« liste combinate avranno riuniti insieme. Una volta che sarà
« stato determinato il numero dei seggi da attribuirsi alle liste
« combinate, si procederà in seguito, nello stesso modo al ri-
« parto di questi seggi tra le differenti liste secondo il numero
« dei voti ottenuti da ciascuna di esse.

« Allorchè una lista contiene nomi in più del numero dei
« quozienti, che riempie, i seggi in eccedenza sono attribuiti
« ai quozienti più elevati delle liste con essa combinati ».

Come per l'elezione al Reichstag, il voto è universale e se-
greto: e si dà in busta timbrata come in Baviera.

SASSONIA

171. Fino al 1896 l'elezione della Dieta era compiuta, a suffragio universale e diretto, dai cittadini paganti almeno tre marchi d'imposta. Ma il deputato socialista Frasdorf propose l'allargamento del suffragio: profittarono della proposta i conservatori per chiedere l'introduzione del sistema prussiano, cioè dell'elezione per gradi: il che fu compiuto con la legge elettorale 1896*.

Condizioni per l'elettorato sono:

- 1.º — cittadinanza del regno. Non basta il domicilio, nè basta la qualità di cittadino dell'impero;
- 2.º — domicilio di almeno sei mesi;
- 3.º — Età di anni ventuno.

* Uno studio completo di questa legge è stato fatto dal Dott. Fritz König (*Das in Konigreich Sockesen fur die Wahlen etc in Archiv. fur Offentliches Recht*, pag. 34 a 93).

Oltre queste condizioni, l'elettorato basa sopra una triplice assisa: censo, divisione per classe, voto a doppio grado.

Il censo da tre marchi con la legge del 1891 venne ridotto ad un marco: perciò il numero degli elettori nel 1897 crebbe del 24,29% e propriamente del 27,10% nelle città e del 22,06% nella campagna.

Per la ripartizione in classe non si tiene conto che dell'imposta fondiaria e dell'imposta sulla rendita: di altre imposte pagate non si giova l'elettore, neanche dei centesimi addizionali. Con una statistica del 1897 il corpo elettorale era così distinto: prima classe 3,54%, seconda classe 15,68%, terza classe 80,78%.

I deputati sono in tutto 82 (37 per le città e 45 per le campagne). Per essere eleggibile occorre aver l'età di anni trenta, e pagare un'imposta fondiaria o di rendita di trenta marchi.

Il Parlamento di Sassonia si rinnova per metà ogni tre anni, ed ha adottato l'indennità per i suoi membri.

La formazione delle liste e la procedura della votazione sono identiche alle disposizioni della legge Prussiana.

GRAN DUCATO DI BADEN

102. La Costituzione e la legge elettorale del 22 agosto 1818 hanno subito numerose e notevoli modificazioni con le leggi 15 febbraio 1849, 21 ottobre 1867, 21 dicembre 1869, 25 agosto 1876, che han soppresso l'incapacità dei cittadini non appartenenti alle confessioni religiose, e la base censitaria dell'eleggibilità a deputato.

Notevole è la composizione mista della Camera Alta, di cui fanno parte:

i principi della casa ducale,

i capi delle famiglie di stato per diritti ereditari, l'arhive-

scovo cattolico di Friburgo, un prelato protestante nominato a vita, otto deputati della nobiltà (eletti per otto anni, e rinnovabili per metà ogni quadriennio), due deputati di Università eletti per quattro anni, otto membri di nomina del gran duca, rinnovabili ogni quattro anni.

La Camera dei Deputati, composta di 63 membri eletti da 56 circoscrizioni, è formata col voto graduato. Ogni duecento cittadini dell'età di anni venticinque eleggono un elettore primario: costoro eleggono poscia il deputato. Procedimento per la formazione delle liste per il voto, per la proclamazione, identico quasi al sistema prussiano.

GRAN DUCATO D'ASSIA

103. La Costituzione è a base monarchica. Il Parlamento (*Ständeversammlung*) si divide in due rami (*Stante*). La Camera dei Signori si compone dei principi del sangue, del primogenito della famiglia baronale di Riedesel, dei capi delle diciassette famiglie mediatizzate (cioè delle famiglie dei baroni, che prima dipendevano dall'impero e dopo perduto il potere han finito per dipendere dal granduca), dei membri della nobiltà eletti dai loro pari per sei anni, del vescovo di Magonza e di un prelato protestante nominato dal sovrano, del cancelliere dell'Università di Giessen, di dodici altri membri nominati a vita dal Granduca.

La Camera dei Deputati è composta di 50 membri, di cui dieci eletti dalle principali città, e 40 dalle piccole città e comuni minori. Il suffragio è a doppio grado. Sono elettori di primo grado i cittadini a venticinque anni che pagano un'imposta: invece per gli elettori di secondo grado occorre il censo minimo di 40 fiorini. Anche il domicilio è necessario ad integrare l'elettorato, e non dev'essere minore di tre anni.

GLI STATI A CAMERA UNICA

104. Quasi tutti gli altri Stati hanno una sola Camera, eletta a doppio grado. Fanno eccezione, e si governano col voto diretto, il ducato di Brunwich, il principato di Lippe, il principato di Reuss (ramo cadetto), il principato di Schawarzbouurg-Lippe e il principato di Schawarzbouurg-Rudolstadt. Il granducato di Sassonia-Weimar-Eisenach ha una Camera di 31 membri eletta per tre anni, di cui 1 rappresenta la nobiltà, 4 i grandi proprietari, 3 le persone che pagano maggiori imposte, e 21 sono eletti con voto universale.

La legge elettorale del Gran Ducato di Oldenburg porta la data del 21 luglio 1868. La Dieta si compone di 34 deputati, eletti per tre anni. Anche qui gli elettori primarii sono divisi in tre classi, secondo la qualità dell'imposta pagata, con un procedimento identico a quello della costituzione prussiana, e che torna inutile ripetere.

Il Ducato di Brunwich ha il sistema elettorale, disciplinato con la legge organica 23 novembre 1851, modificata dalle leggi 3 agosto 1864, 10 maggio 1876, 25 gennaio 1878, 9 aprile 1881. La Camera è composta di 10 rappresentanti delle città, 12 dei comuni rurali, 21 dei ricchi proprietari, 3 del clero.

Il Ducato di Sassonia-Meiningen è retto tuttora dalla legge fondamentale (*grundgesetz*) 23 agosto 1829 con una sola Camera di 24 membri, di cui 4 rappresentano la proprietà immobiliare, 4 la proprietà mobiliare, 16 tutti gli altri cittadini.

L'elettorato attivo e passivo si conquista a trent'anni. Le elezioni nel Ducato di Sassonia e Altemburg si fanno in base alla legge 22 ottobre 1873. I deputati sono trenta, di cui nove rappresentano le grandi città, nove i maggiori proprietari, dodici i comuni rurali.

I ducati di Sassonia Coburgo e Sassonia Gotha sono riuniti sotto un solo principe, con legame puramente personale, in base alla legge organica 3 maggio 1852; pur sussistendo due parlamenti per ciascun stato, vi è una comune assemblea costituita dai due parlamenti riuniti. Il Ducato di Coburgo ha 11 deputati, quello di Gotha 13.

I vari ducati di Anhalt-Dessau, Anhalt-Zerbst, Anhalt-Köthen, ed Anhalt-Beruburg trovansi al presente uniti in un unico ducato di Anhalt, con un parlamento composto di 36 membri, di cui due nominati dal Duca e gli altri eletti ogni sei anni con voto a doppio grado, in questa maniera: otto fra i ricchi proprietari, due fra i ricchi commercianti, quattordici rappresentanti della città, dieci rappresentanti delle campagne. Il voto però è segreto, a differenza del sistema seguito in quasi tutti gli altri Stati.

Il principato di Schwarzburg-Sonderhausen è retto ab antico con forma quasi assoluta, scarsamente temperata da una Dieta di 15 membri, di cui cinque nominati a vita dal principe, ed altri dieci eletti per quattro anni, cinque scelti dai più ricchi, e cinque a suffragio universale, col sistema del doppio grado.

Il Principato di Schwarzburg-Rudolstadt, secondo la costituzione 21 marzo 1854, leggermente modificata dalla legge 16 ottobre 1878, ha una Dieta di 16 membri, di cui quattro scelti dagli elettori che non pagano meno di un'imposta diretta di centoventi marchi, e gli altri da tutti i rimanenti contribuenti.

Il Principato di Waldeck ha una indipendenza nominale, essendo di fatto sotto la soggezione della Corona di Prussia, cui paga l'annuo canone di quarantamila marchi. La Camera si compone di 15 deputati, eletti per tre anni, a suffragio generale, col sistema del doppio grado.

Il Principato di Reuss-Greiz ha una Dieta di 22 membri, quello di Reuss Schleiz-Gera di 16 membri, quello di Schamburg-Lippe di 15 membri, quello di Lippe di 21 membri. La

composizione di questi piccoli Parlamenti è mista, partecipandovi la designazione del Sovrano, la rappresentanza del censo e la rappresentanza delle città e dei comuni rurali. Il suffragio è quasi dappertutto a doppio grado, con le modalità del procedimento prussiano.

I Granducati di Mechlenburg (Schwerin e Strelitz) hanno una Dieta Comune in virtù del patto d'unione 1.^o Agosto 1523 (*alte union*) quantunque amministrati da due principi.

Questa unica Dieta, che ha molti elementi ancora feudali, si compone: 1.^o dei membri dell'ordine equestre (se ne contano 894 nel Mecklenburg-Schwirin e 139 nel Mecklenburg-Strelitz); 2.^o di 47 deputati della città privilegiate, di cui 40 per il primo ducato e 7 per il secondo, ed uno per la città marittima di Rostock.

LE CITTÀ LIBERE

105. Le tre città libere di Amburgo, Brema e Lubeca hanno costituzioni antiche e singolari, degne di considerazione.

Il potere è diviso tra la Borghesia e il Senato. La Borghesia è come chi dicesse il Parlamento. A Lubeca la Borghesia si compone di 120 membri, eletti con suffragio diretto e con scrutinio di lista in dieci collegi. I deputati sono eletti per sei anni, e rinnovati ogni due anni pel terzo. Vi è un Comitato permanente di trenta membri, che dura in carica due anni.

A Brema la Borghesia è composta di 160 membri, che durano in carica sei anni, e si rinnovano per metà ogni tre anni. Gli elettori sono divisi in otto classi. La prima classe è costituita dagli abitanti di Brema, i quali abbiano un diploma universitario: questa classe elegge 14 deputati. La seconda è costituita dai commercianti, ed elegge 43 rappresentanti. La terza degli industriali ne elegge 22. La quarta viene formata da tutti gli altri elettori di Brema, ed elegge 44 deputati. La quinta

comprende gli elettori della città di Vegesach per otto deputati, la sesta gli elettori di Bremerhoven per altrettanti, ed infine le due ultime classi (di componenti della Camera di Agricoltura, e di elettori di campagna) nominano otto deputati ciascuna.

Ad Amburgo la Borghesia è di 160 membri, che durano in carica sei anni, e sono rinnovati per metà ogni tre anni. Il corpo elettorale è diviso in tre classi. La prima classe è dei borghesi, e nomina 80 deputati; la seconda dei proprietari d'immobili, e ne elegge 40: la terza dei borghesi, che sono stati giudici di commercio, membri delle Commissioni di tutela, membri dei Corpi amministrativi o delle Camere di industria e commercio, e ne sceglie altri 40.

Anche il Senato è composto in una forma originale. A Lubeca il Senato è composto di 15 membri, di cui otto debbono appartenere alla classe dei letterati e sei di essi debbono essere giureconsulti: fra altri sei poi cinque debbono essere commercianti. Quando vaca un posto di senatore, si forma un'assemblea speciale, composta di numero uguale di senatori e membri della Borghesia. Quest'assemblea elegge nel suo seno tre comitati composti di quattro membri (due senatori, due deputati), gli altri formano l'Assemblea Generale. In seno ai tre comitati si viene allo scrutinio. Se un candidato raccoglie tre voti è designato all'assemblea; se invece vi sono più candidati appoggiati, un membro del comitato scelto a sorte è designato a fare l'esclusione. E l'esclusione può ripetersi, sino a quando non rimanga un solo candidato. Se la designazione dei tre comitati è concorde, l'assemblea elegge il nome proposto: in caso diverso si procede a scrutinio, e viene proclamato colui che ha raccolto il maggior numero di voti.

A Brema il Senato si compone di 17 membri, di cui 4 almeno debbono essere giuristi e 4 commercianti. Per l'elezione di un senatore la Borghesia si divide in cinque gruppi, ognuno

dei quali designa tre candidati. Una Commissione, composta di cinque deputati e cinque senatori, designa fra i quindici nomi proposti tre soltanto. E infine l'assemblea della borghesia elegge, a scrutinio segreto, uno sopra i tre nomi proposti.

Ad Amburgo il Senato si compone di 18 membri, di cui 9 debbono aver studiato diritto o finanza, e dei rimanenti 7 debbono appartenere al Collegio. La elezione é meno complicata. Senato e Borghesia in assemblea formano una lista di quattro nomi: e in fine la Borghesia elegge uno dei due nomi designati.

In tutte le tre città libere i senatori sono lautamente pagati, ed hanno nomina a vita.

ALSAZIA LORENA

106. Bismarck non fu logico nel privare le province conquistate del suffragio quasi universale, di cui godevano sotto la dominazione francese.

Il *Landesausschuss* si compone di 58 membri, di cui 24 sono nominati dalle assemblee di circondario, 4 dai consigli comunali delle città di Strasburg, Mulhouse, Metz, e Colmar, e venti dagli altri consigli comunali. Il suffragio universale e diretto vige solo per la nomina dei delegati amministrativi.

CAP. VII.

§ 5.

IN AUSTRIA UNGHERIA *

107. La lotta fra le nazionalità nell'impero austro-ungarico e gli ordinamenti elettorali dell'Austria. — 108. La riforma a suffragio universale. — 109. Stato attuale della legislazione elettorale in Ungheria.

LA LOTTA FRA LE NAZIONALITÀ NELL'IMPERO AUSTRO-UNGARICO,
E GLI ORDINAMENTI ELETTORALI DELL'AUSTRIA

107. L'Impero Austro-Ungarico è un aggregato di popoli, che parlano nove o dieci lingue, e appartengono principalmente a quattro grandi razze. Nella Cisleitania i Tedeschi, che sono la razza dominante, sono poco più del terzo: il resto è slavo, tranne alcune centinaia di migliaia d'italiani. Nella Transleitania i Magiari sono una maggioranza relativa, in mezzo a grossi nuclei rumeni, tedeschi e slavi. La Croazia e la Slavonia sono quasi interamente slave.

Malgrado questa miscela di popoli, che per nove decimi circa fanno capo alla grande razza slava, il compromesso del 1867 divise il grande Impero in due gruppi, a capo dei quali mise da un lato i Tedeschi, dall'altro i magiari. Per tal modo sotto Vienna furono raggruppati l'arciducato d'Austria, Sali-

* Ulbrich, *Il diritto pubblico della monarchia austro-ungarica* (nella Raccolta del Marquardsen, 1884, tom. IV). — A. Appony, *La Costituzione Ungherese* (nella Raccolta del Brunialti, vol. X). — Palma, *Le Costituzioni moderne*, pag. 222 e 729 segg. — Le fevre Pontalis, *Les elections en Europe*, pag. 163. — I. Adam, *La patrie hongroise*, Paris, 1884. — B. Auerbach, *Races et nationalités en Autriche-Hongrie*, Paris 1909. — R. Recougy, *Le pays magyar*, Paris, 1910.

sburgo, il Tirolo, la Boemia, la Moravia, la Slesia, la Galizia, la Bucovina, la Stiria, la Carinzia, la Carniola, la Dalmazia, l'Istria, Gorizia, Trieste: da Pesth ebbero invece a dipendere l'Ungheria, la Transilvania, la Croazia, la Slavonia. Tre parlamenti furono creati per quest'ordinamento: il *Reichsrath* di Vienna, con prevalenza della lingua tedesca, la *Dieta* di Pesth con prevalenza della lingua ungherese, le Delegazioni, che sono il Parlamento comune per la trattazione degli affari comuni alle due parti dell'Impero.

In mezzo a questa varietà di lingue, di popoli e di ordinamenti la persona del Sovrano, con la sua tradizione millenaria, rappresenta l'unità. L'Impero nell'ultimo secolo si è andato assottigliando: ha perduto i suoi domini nella Svizzera, nella Scozia, nell'Alsazia, nell'Italia, nella Germania. Ma s'ingannerebbe assai chi affermasse che sia in dissoluzione.

Nell'anno decorso (1909) ha dato prova di singolare vitalità, dando assetto definitivo alla conquista della Bosnia e dell'Erzegovina, tenendo testa alle minacce di mezza Europa: e il suo futuro imperatore, vero erede delle tradizioni soldatesche e clericali degli Asburgo, mira certamente a rifare l'impero delle perdite subite con la conquista del mare Egeo.

Gli ordinamenti elettorali dell'Austria, prima della grande riforma del 1907, conservavano l'impronta feudale, che è tuttora visibile in molte istituzioni elettorali della Germania. Oltre la Camera dei signori (*Herrenhaus*), composta di un numero illimitato, e di cui fan parte i membri della famiglia imperiale, i capi di famiglia nobili, gli arcivescovi e vescovi, gli uomini eminenti per servizi resi allo Stato, alla Chiesa, alle scienze e alle arti, vi è una camera dei Deputati (*abgeordnetenhaus*).

Con la legge Badeni del 14 giugno 1896 tutti gli elettori erano aggruppati in cinque curie. La prima curia era formata dai grandi proprietari fondiarii, dalla nobiltà e dai prelati: la seconda dalle camere di commercio: la terza dagli abitanti delle

città : la quarta dagli abitanti delle campagne : la quinta, per la cui creazione venne lode a Badeni come di atto politico e liberale, da tutti gli elettori esclusi dalle prime quattro curie. Secondo il censimento del 1900 nella prima curia si contavano 5431 elettori, che eleggevano 85 deputati, cioè in proporzione di un deputato per ogni 74 elettori. Ma in Boemia, dove i grandi proprietarii erano 433, e si dovevano eleggere 23 deputati, la media era assai più ridotta : e nel Tirolo accadde che sei voti sopra dieci elettori furono sufficienti ad eleggere il deputato *. Nella seconda curia 556 elettori nominavano 21 deputati, cioè uno per ogni ventisei elettori; nella terza 493.804 elettori nominavano 115 deputati, cioè uno per ogni 4.903; nella quarta 1.585.466 elettori nominavano 129 deputati, cioè uno per ogni 12290; e finalmente nella quinta curia un milione di elettori nominava 72 deputati, cioè nella proporzione di 1 per ogni 69.583 elettori.

LA RIFORMA A SUFFRAGIO UNIVERSALE DEL 1907

108. Questo stato di cose non poteva durare, specialmente dopo che il Badeni aveva chiamato al voto le classi popolari, pur togliendo loro ogni efficacia sull'indirizzo del Parlamento per il numero meschino dei deputati concessi in confronto della altre curie. Durante il 1905, sotto l'influsso anche delle agitazioni avvenute nell'Impero Russo, si verificarono frequenti dimostrazioni di popolo, in una delle quali ben duecentocinquantamila cittadini sfilarono sotto le finestre del Parlamento in Ringstrasse. Un progetto di legge fu presentato dal Gautsch nella seduta 23 gennaio 1906, ma cadde di fronte alla ostilità della Camera. Il principe Corrado Hohenlohe Schillingfurst, che gli succedette, dichiarò recisamente nella seduta 15 maggio di porre a base

* Lefèvre-Pontalis, *Les élections en Europe*, pag. 165.

del suo programma la riforma elettorale col suffragio universale. Ma cadde poco dopo in una divergenza col gabinetto ungherese. Il Barone de Beck fu più fortunato. Il suo progetto, approvato dalla Camera nel 2 dicembre 1906, malgrado le ostilità della Camera dei signori, divenne la legge 26 gennaio 1907. in base a cui si compirono le nuove elezioni 18 e 23 maggio 1907.

Con questa legge, di carattere radicalmente e veramente rivoluzionario, furono distrutti i privilegi di curia, e messi tutti i cittadini sul piede di eguaglianza, col suffragio universale. In conseguenza la nuova Camera dei Deputati fu composta non più di 425 membri, ma di 516 deputati, così ripartiti :

1° Boemia	130
2° Dalmazia	11
3° Gallizia e Granducato di Gracovia	106
4° Austria Inferiore	64
5° Austria Superiore	22
6° Ducato di Salzbourog	7
7° Ducato di Stiria	30
8° Ducato di Garinzia	10
9° Ducato della Carniola	12
10° Ducato di Bucavina	14
11° Moravia	49
12° Alta e bassa Slesia	15
13° Tirolo	25
14° Voralberg	4
15° Istria	6
16° Gorizia e Gradisca	6
17° Città di Trieste e Territorio	5

Ecco come l'art. 7 della legge determina l'elettorale : *è elettore ogni persona di sesso maschile, avente l'età di ventiquattro*

anni compiuti, di nazionalità austriaca, che non si trovi in alcuno dei casi di eccezione o di esenzione dal diritto elettorale previsti dalla legge organica sulle elezioni del Reichrath, ed abbia il suo domicilio, almeno da un anno avanti il giorno di convocazione dei comizii, sul territorio dei reami e paesi rappresentati al Reichrath. L'eleggibilità è data a trent'anni compiuti, con che l'eletto sia nel possesso della nazionalità austriaca almeno da tre anni.

Il procedimento elettorale non fu guari mutato di quello che era nelle leggi elettorali precedenti 2 aprile 1873, 12 novembre 1886, 14 giugno 1896. Per effetto anche della nuova legge il Governo nomina un Commissario Elettorale, il quale sceglie tre componenti di seggio, mentre altri tre sono eletti dalla rappresentanza comunale *. Costoro eleggono un settimo membro, e tra di loro stessi un presidente. Così uniti compongono il seggio elettorale, a cui ciascun candidato può fare aggregare dei propri testimoni, che deve aver proposti prima della elezione all'Amministrazione del Distretto **. I soli elettori possono penetrare nelle sale elettorali, e debbono, dopo aver votato, subito allontanarsi. È proibito non solo nelle sale, ma in un perimetro fissato dall'Amministrazione Comunale, qualunque discorso, chiasso e torbido riferentesi ad elezione †.

Lo spoglio dei voti è fatto da una commissione centrale, che fa anche la proclamazione ††.

L'art. 4 della legge organica permetteva ai legislatori provinciali di rendere il voto obbligatorio: della facoltà si sono

* *Nell'Annuaire de législation étrangère* 1908 art. 18 e 19. Nei collegi più piccoli il seggio è di cinque membri, e allora il commissario elegge due membri, e l'autorità comunale altri due.

** Legge 26 gennaio 1907. art. 23.

† Id. art. 23.

†† Id. art. 32.

avvalsi il Landtag della Bassa Austria con legge 11 aprile 1907 e quello del Granducato di Salzbουργ con legge di pari data.

Con le elezioni compiute nel 18 e 23 maggio 1907 il Parlamento Austriaco è risultato così composto :

a) Partito conservatore : cristiani sociali 96, cattolici italiani 9, cattolici sloveni 18, cattolici tzechi 17, conservatori polacchi 26, centro polacco 14 ;

b) partito *liberale* : tedeschi liberali 21, tedeschi populisti 29, tedeschi radicali 14, pangermanisti 3, italiani liberali 5, sloveni liberali 6, giovani tzechi 20, vecchi tzechi 10, radicali tzechi 10, croati 11, serbi 2, ruteni 25, vecchi ruteni (russofilo) 5, democratici polacchi 22, polacchi populisti 17, rumeni 4, sionisti 5 ;

c) partito *agrario* : tedeschi 18, tzechi 29 ;

d) partito *socialista* : tedeschi 50, tzechi 23, polacchi 7, ruteni 2, italiani 4, rumeno 1 ;

e) fuori partito : polacchi 3, tzechi radico-socialisti 2.

STATO ATTUALE DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE IN UNGHERIA

109. Questo movimento della Cisleitania non è stato e non può rimanere senza influenza anche nell'altra parte dell'Impero *. Il partito socialista ha già iniziato energiche e numerose dimostrazioni per la concessione del suffragio universale. L' Arciduca Ferdinando, che è il vero ispiratore della politica dell'Impero, è parso per un momento favorevole all'adozione del suffragio universale, per liberarsi del partito dell'Indipendenza. Di fronte poi al recente trionfo elettorale, che ha indebolito il partito della Indipendenza, è probabile che abbia rinviato *sine die* l'attuazione del suo progetto.

L'Ungheria ha vecchi statuti e vecchie libertà, nella conser-

* *L' Hongrie contemporaine et le suffrage universel*, Paris, 1909.

vazione delle quali è consistita per secoli, e continuerà senza dubbio a consistere, la lotta contro Casa di Asburgo.

Significative sono le parole dello storico della Costituzione Ungherese, Alberto Appony, che pure è stato ministro del Culto e della Pubblica Istruzione.

« Attraverso il più terribile periodo della Storia, nel *Corpus « iuris Hungarici* furono conservati i lineamenti di una Ungheria « giuridica, lineamenti tracciati sempre da mano sicura, i cui « piani non potevano mai venire interposti per nessun accidente. « Noi aspettiamo il momento propizio per costringere la realtà « delle cose nei limiti della verità legale: *aspetteremo anni, anche « secoli, se sarà necessario, ma non vi rinuncieremo mai* »*.

Il Parlamento Ungherese si compone di due Camere.

La Camera o Casa dei Magnati (*Főrendihaz*) comprende i membri della famiglia imperiale, i presidenti delle due Alte Corti reali di Appello, 23 vescovi della Diocesi cattolica di ambedue i riti, 9 vescovi greci ortodossi, e circa 200 rappresentanti della nobiltà ereditaria per diritto ereditario, purchè paghino una tassa fondiaria di 7500 lire italiane annue, oltre un certo numero di membri nominati a vita dal Re. Nel 1908 la composizione della Camera dei Magnati era questa: 14 arciduchi, 52 dignitarii ecclesiastici, 19 alti funzionari civili e giudiziarii, 3 delegati della Dieta croata-slava, 7 principi, 184 conti, 41 baroni, oltre 69 a vita nominati dal Re o dalla Tavola.

La Camera dei Deputati (*Kepviselőház*) è composta di 453 membri, di cui 413 rappresentano l'Ungheria propriamente detta, e 40 la Dieta provinciale di Croazia: e come la Croazia possiede un potere legislativo autonomo per tutti gli affari interni, i deputati croati prendono parte al Parlamento Ungherese solo

* A. Appony, *La Costit. Ungherese, Introduzione Storica*, pag. 1109. (Nella Raccolta del Brunialti, Torino, 1910). Lo stesso concetto è sviluppato dall'Appony in un magistrale articolo sulla *Nuova Antologia* (Maggio 1910. *Delle relazioni costituzionali fra l'Austria e l'Ungheria*).

quando le discussioni riguardano affari comuni a tutti i paesi della Corona di Santo Stefano. Le elezioni sono governate dalla legge del 1848, ritoccata dalle parziali riforme del 1° novembre 1874 e del 1° giugno 1899. Gli elettori sono circa un milione e centomila, sopra una popolazione di 19 milioni 250 mila abitanti.

Si ha l'elettorato a vent'anni. La base è il censo. Eccezione è la capacità, la quale comprende i membri delle Accademie, il basso clero, i professori, dottori, fisici, chimici, avvocati, ingegneri, maestri di scuola.

Spetta al Ministro dell'Interno indire le elezioni con un preavviso di trenta giorni e con l'intervallo di dieci giorni, in cui tutte le elezioni possano essere compiute. In tal modo non vi è simultaneità d'operazioni elettorali. Come in Austria, v'è la presentazione della candidatura, che deve essere fatta da almeno dieci elettori il giorno prima delle elezioni, ed eccezionalmente sino a mezz'ora prima del cominciamento delle operazioni elettorali.

Il voto è dato ad alta voce. In base all'ultima legge del 10 giugno 1899 l'Alta Corte provvede al giudizio delle elezioni contestate.

Il metodo elettorale non è certo fatto nè per assicurare la partecipazione al voto della maggioranza della popolazione, nè per garantire la sincerità delle operazioni elettorali e la libertà del voto. La candidatura ufficiale, data la oralità del voto, non ha i veli pudibondi che in Francia ed in Italia la coprono. Si racconta che nella elezione di Nograd contro l'uscente Giovanni De Scitovsky presentavasi Latkoizy, segretario del Ministro dell'Interno. Or costui sopra 576 votanti della città di Balassa-Gyarmat poteva contare sopra 300 voti di impiegati; ma occorreva garentirsi una maggioranza nei villaggi, che contavano 1500 voti. Alla città aveva promesso una fabbrica di tabacchi ed un ginnasio: ma coi contadini il sistema delle promesse e

delle minacce non aveva frutto. Allora furono messi in uso metodi più persuasivi. I carabinieri ebbero ordine di arrestare tutti i carrettieri che avevano incarico di trasportare elettori di opposizione: molti di questi poi vennero requisiti, costretti a mutare partito, trascinati con la forza all'urna e vigilati dalla forza pubblica sino al momento del voto. La votazione riuscì discretamente pel funzionario, ma si dice che, malgrado i metodi briganteschi spiegati, non sia costata meno al signor Latkoizy, o meglio al Ministro dello Interno, di 140 mila lire! *.

Una vecchia amica dell' Ungheria conchiude le sue esortazioni con queste parole, che potrebbero riassumere il meglio da farsi nell' ora presente: *améliorez vos institutions sans les détruire, elargissez vos scrutins, rendez les secrets et indépendants* **.

CAP. VIII.

IL DIRITTO ELETTORALE PRESSO GLI ALTRI STATI CIVILI

110. Grecia. — 111. Bulgaria. — 112. Rumania. — 113. Serbia. — 114. Russia. — 115. Turchia. — 116. Paesi Bassi. — 117. Danimarca. — 118. Svezia. — 119. Norvegia. — 120. Portogallo. — 121. Spagna. — 122. Persia. — 123. Giappone.

GRECIA †

110. La legge elettorale vigente è tuttora la legge organica 17-25 Settembre 1877, modificata leggermente dalle leggi posteriori 27 Dicembre 1877, 13-23 Dicembre 1878, 15-27 Mag-

* Lefevre-Pontalis, *Les elections ecc.*, pag. 210 e segg.

** M. Adam, *La patrie hongroise*, pag. 351.

† Lefevre-Pontalis, *Op. cit.*, *Les élections en Grèce*, pag. 275. — Palma, *Le costit. dei popoli liberi* 934. — Zanardelli, *Relaz. alleg. 62*, pag. 379.

gio 1882 , 30 Marzo 1883 , 26 luglio 1885 , 16-28 Dicembre 1885 , 18-24 Giugno 1886 , 27 Marzo 1887 , 26 Giugno 1905. Non sembra che questa legge sia stata senza influenza sulla legislazione elettorale italiana, osservando talune disposizioni della nostra, che sembrano tolte di peso dalla legge greca *.

La Camera è unica. Il voto è universale , concesso a tutti i cittadini di anni ventuno. Per l' eleggibilità occorre l' età di anni trenta, il godimento dei diritti civili e politici, e l'essere nato nella provincia, di cui si chiede il voto, od almeno ivi domiciliato da due anni.

Il procedimento elettorale, sia intorno alla formazione delle liste, sia in riguardo alla votazione, è degno di rilievo.

Le liste sono compiute sotto la personale responsabilità del sindaco , che in giorni designati dell' anno si reca in ciascun villaggio , per attingere le notizie opportune , di cui compila processi verbali **.

Il sindaco presenta le liste al Consiglio Comunale , che le approva. Contro le decisioni del Consiglio è ammesso il reclamo al giudice di pace.

Ogni candidatura deve essere presentata da almeno dodici elettori ***. La proposta è diretta al Tribunale locale, con l'accompagnamento della bolletta attestante il deposito di 200 dramme per le spese elettorali †.

Il seggio è formato per sorteggio tra certe categorie di cittadini ††. Però ogni candidato, ed in mancanza il cittadino che fece il deposito delle spese giudiziarie , può nominare un testimone per assistere alle operazioni elettorali †††.

* Art. 16, 22, 25.

** Art. 13, 14, 15 legge 17 Sett. 1877.

*** Art. 28 ib.

† Art. 30 ib.

†† Art. 27 ib.

††† Art. 40 ib.

Oltre a ciò, queste si svolgono sotto il diretto controllo di un rappresentante dell'autorità giudiziaria, che può all'occasione iniziare procedimento per i reati flagranti.

Nella sala elettorale sono disposte tante urne quanti sono i candidati. Ogni urna, che ha sul davanti il nome del candidato, è divisa in due compartimenti, uno pel sì, l'altro pel no. Nella parte anteriore dell'urna si apre un foro circolare con un tubo lungo ventisette centimetri, nel quale l'elettore può introdurre la mano, e depositarvi non visto la pallina di piombo (*spheridion*). Il giorno successivo alla votazione il Tribunale in seduta pubblica fa lo spoglio dei voti, e procede alla proclamazione.

I costumi elettorali greci hanno tuttora il ricordo della piacevole festività degli antichi cittadini dell'*agorà* dei tempi Periclei. Le donne prendono parte viva alla votazione coi sorrisi, gli elogi, la distribuzione di caffè e sigarette. La *corvée* principale del candidato è la visita a domicilio dell'elettore, che non gli risparmia le bibite alcoliche, con grave rischio di rovinargli lo stomaco, prima del cervello. Non sono in grande uso i manifesti e le riunioni pubbliche, ma in quella vece non mancano le dimostrazioni chiassose, con grandi sbandieramenti ed evviva.

BULGARIA *

III. La Bulgaria, staccata dal tronco turco con lo articolo 1° del trattato di Berlino 13 luglio 1878, venne creato in libero principato: con atto di audacia sui primi del 1909 si è creato in regno indipendente, sotto il monarcato dello tzar Ferdinando.

* Contuzzi, *La Costituzione della Bulgaria e la Diplomazia* (in *Rivista di Scienze Sociali e Politiche* 1887). — De Laveley, *Cinque anni di governo costituzionale in Bulgaria* (Revue Belgique, 1884). Una legge 16 marzo 1903 fissa e circoscrizioni elettorali.

La Costituzione in vigore è quella del 24 gennaio 1890, e la legge elettorale è del 25 marzo 1897.

Il voto è dato a tutti i cittadini di ventuno anni compiuti, proprietari o figli di proprietari, ovvero liberi professionisti o funzionarii pubblici. In tal modo il 24 % della popolazione è iscritto nelle liste. Però, essendo sufficiente all'elezione la maggioranza relativa, appena il 50 % dei votanti costituisce i voti efficaci.

I deputati sono eletti a doppio grado. Ogni 50 elettori nominano un elettore di secondo grado, i quali uniti nominano i rappresentanti. Oltre la *Sobranie* ordinaria vi è la grande Assemblea, composta di deputati eletti in numero doppio, e che si convoca per la elezione di un nuovo Principe, nella reggenza del trono, nei mutamenti di costituzione e di modificazioni del territorio nazionale.

Tale è stata l'Assemblea raccolta a Tirnovo nel decorso anno (1909) per la proclamazione dello Tzar dei Bulgari.

ROMANIA

112. Il potere legislativo è diviso tra il Senato e la Camera.

Il Senato, oltre che dei membri di diritto, si compone di 120 componenti elettivi, così distinti: 60 eletti dal primo collegio, 50 dal secondo, 2 dall'Università, 8 dalle dignità ecclesiastiche. Appartengono al primo collegio i possessori di rendita fondiaria non minore di duemila franchi, e alcune categorie di elettori per capacità, come generali, colonnelli, membri di accademie, antichi senatori e deputati ecc. ecc. Appartengono al secondo collegio i possessori di rendita da 800 a 2000 franchi, e alcune altre categorie di cittadini per qualità.

Per la eleggibilità occorrono le seguenti condizioni: 1.° cittadinanza, 2.° domicilio, 3.° godimento dei diritti civili e politici, 4.° età di anni 40, 5.° rendita minima di 800 ducati.

Soltanto la condizione del censo non è necessaria per gli ex presidenti delle Camere, ex deputati di due legislature, colonnelli, generali, ex ministri, diplomatici, funzionarii di Corte, possessori di laurea con esercizio da sei mesi, membri dell'Accademia Rumena.

La Camera dei Deputati, in numero di 178, è eletta da tre categorie di elettori formata in ciascun distretto. La prima è composta dei maggiori censiti, con un reddito di 1200 lire. La seconda da coloro che pagano un'imposta non minore di venti franchi, dai professionisti, dai militari in ritiro, dai pensionati, da tutti quelli che hanno l'istruzione primaria. La terza dal rimanente numero dei cittadini, che pagano un'imposta qualsiasi.

Le prime 2 categorie eleggono i deputati direttamente, uno per ciascuna. Nella terza bisogna distinguere: i censiti con imposta fondiaria non minore di 300 franchi annui, i preti e gli istitutori votano direttamente; tutti gli altri hanno il voto graduato, eleggendo un delegato per ogni 50 elettori.

La votazione segue in massima parte a scrutinio di lista.

La prima categoria elegge due deputati per circondario, salvo undici circondarii che ne eleggono cinque, due che ne eleggono quattro, e otto che ne nominano tre. Delle città Bukarest sceglie 9 deputati, Iassaj 6, due altre città 4, otto ne scelgono 3, cinque 2 deputati, tutte le altre uno. Nella terza classe ogni distretto sceglie un deputato, meno otto che ne eleggono due.

SERBIA

113. L'indipendenza della Serbia fu riconosciuta dall'art. 34 del Trattato di Berlino, che faceva obbligo ad un tempo di ammettere alla cosa pubblica ogni classe di persone, senza tener conto di credenze o confessioni religiose. L'ultima mo-

difica alla costituzione è del 6 aprile 1901, il cui art. 50 è così concepito:

« Sono elettori per la Skowpehtina nazionale tutti i cittadini
« serbi, per nascita o naturalizzazione, di 21 anni compiuti,
« che pagano 15 denari d'imposta diretta di qualsivoglia natura,
« non compresi i centesimi addizionali, e non privati del di-
« ritto da una condanna riportata.

« Sono elettori pel Senato tutti coloro che hanno il diritto
« di far parte della Skowpehtina nazionale, purchè pagano una
« imposta di 45 denari senza tener conto dei centesimi addi-
« zionali * ».

L'imposta deve essere pagata per gli ultimi tre anni.

Il numero dei deputati è di 134. La circoscrizione elettorale è formata nel modo seguente. Ogni città elegge un deputato, ad eccezione di Nisch e Cragneraz che ne eleggono due, e Belgrado che ne elegge quattro. Tutti gli altri centri di popolazione, aggruppati in distretti, eleggono un deputato per ogni 4500 anime. Si hanno così 23 collegi uninominali e 13 plurinomiali. In questi la votazione è fatta con la presentazione della lista da cinquanta o cento elettori: ogni elettore vota per la lista. Finita la votazione, e fatta la somma dei voti, si stabilisce il quoziente di ripartizione. In seguito di che ogni lista ottiene tanti eletti, per quante volte comprende il quoziente elettorale.

Oltre i 145 rappresentanti, in ogni Distretto, con votazione a parte, debbono essere eletti due deputati, i quali, oltre le ordinarie condizioni, debbono adempiere a quest'altra condizione di eleggibilità: aver completato in Serbia, od altrove, un corso in qualche facoltà o scuola professionale dello stesso grado della facoltà universitaria. Sono tuttavia accettati, e ritenuti eleggibili per tale funzione: gli ex presidenti e vice

* Una legge 12-25 Marzo 1906 ha leggermente modificata la procedura elettorale.

presidenti dell'assemblea nazionale, i ministri e gli agenti diplomatici, il presidente, il vice-presidente, i membri del Consiglio di Stato, i generali e colonnelli in ritiro.

La Grande Assemblée Nazionale (Velica) è convocata in occasione di modifica alla Costituzione, modifica del territorio e successione al trono. E in tal caso si elegge un numero doppio di rappresentanti.

RUSSIA *

114. Le terribili convulsioni interne e i disastri militari indussero anche l'autocrazia russa a mettere lo stato sul terreno delle riforme costituzionali.

Un manifesto 4 agosto 1905 dello tzar promise solennemente ai suoi popoli una Carta Costituzionale, creando due corpi legislativi, il Consiglio dell'Impero (Senato), e la Duma o Assemblée Nazionale. Con altro manifesto 12 settembre 1905 lo tzar garantì che nessuna legge sarebbe entrata in vigore senza l'approvazione della Duma. Numerosi decreti e regolamenti furono in questi stessi giorni pubblicati per organizzare provvisoriamente i nuovi ordinamenti costituzionali dello Stato: ma essi sono stati in prosieguo sostituiti da altri, e vanno ogni giorno subendo nuove modificazioni, secondo la pratica e le cresciute esigenze impongono. Sembra che il primo ministro Stolipjen, uomo forte ed accorto, ritenga necessario al corroboramento delle nuove istituzioni una graduale concessione di maggiore libertà.

Con la legge 23 aprile 1906 è stato leggermente ritoccato il primo messaggio imperiale, concedente la costituzione ai po-

* M. Kovalewsky, *L' evolution des libertés publiques en Russie*, Paris, 1905. — Leroy-Beaulieu, *L' empire des Tsars et les Russes*, Paris, 1887. — M. Kovlinkoff, *La crise russe*, Paris, 1906. — Pardo, *La Costituzione Russa*, Torino, 1909.

polo. Lunga discussione fu fatta sull'art. 1.^o, finalmente approvato dalla Duma nel testo seguente: *il potere supremo autocratico appartiene all'imperatore di tutte le Russie. Bisogna sottomettersi alla sua autorità non solo per timore, ma per ragione. Dio stesso lo comanda.* La Carta garentisce la libertà di pensiero, di riunione, di stampa, d'invulnerabilità del domicilio e della persona.

Una legge 25 aprile 1906 organizza il Consiglio dell'Impero, composto di membri per metà di nomina imperiale, e per metà a base elettiva. I membri sono designati dal clero, dalla chiesa ortodossa russa, dai *zemstvos* dei governi locali, dalle assemblee della nobiltà, dall'accademia imperiale di scienze, dalle accademie universitarie, dai consigli dell'industria e commercio. La designazione dove è fatta per voto diretto, e dove è fatta per voto graduato. Così il Santo Sinodo elegge sei membri, tre nel clero secolare, e tre nel clero regolare *. Ciascun *zemstvos* elegge un rappresentante **. Invece le assemblee della nobiltà eleggono due delegati per ognuna, ed i delegati radunati a Pietroburgo eleggono poi 18 rappresentanti ***. Anche l'Accademia Imperiale e le Università eleggono tre elettori per ognuna, i quali poi in tutto eleggono sei rappresentanti †. E infine i consigli delle industrie e commercio eleggono 4 elettori per ognuno, i quali, poi, radunati a Pietroburgo, prescelgono 12 rappresentanti ††.

La composizione della Duma è regolata da una legge 20 febbraio 1906. I deputati sono nominati a doppio grado da collegi elettorali, formati o dalle città o dai governi. Se il collegio è formato dai governi, vi sono assemblee di primo grado com-

* Art. 13.

** Art. 14.

*** Art. 15.

† Art. 16.

†† Art. 17.

poste: a) dai proprietari fondiarii, b) dagli elettori municipali, c) dai delegati dei comizi, d) dai rappresentanti dei cosacchi. Gli elettori secondari scelgono poi il deputato. Se invece i collegi sono rappresentati dalle città, le assemblee di primo grado scelgono 160 elettori secondarii nelle città di Pietroburgo e di Mosca, 80 in tutte le altre.

Il censo è la base del diritto elettorale. Si acquista il diritto di elettore e di eleggibile a venticinque anni: per l'eleggibilità occorre che l'eleggibile abbia prestato il consenso preventivamente *.

Un Decreto del Ministero dell'interno 12 dicembre 1905, tuttora in vigore, stabilì i criterii per la formazione delle liste: il che non è stato scevro d'inconvenienti e di abusi.

La prima Duma fu sciolta il 9 luglio 1906: la seconda, tuttora in vita, è stata convocata nel 30 febbraio 1908.

Con una legge del 3-16 Giugno 1907 il Governo ha di suo arbitrio cambiato il sistema elettorale, compiendo un vero colpo di Stato.

La Duma precedente non avea dato sufficiente rappresentanza alla nobiltà terriera, ch'è la base del governo dello tzar. Per conseguire questo obiettivo, pur lasciando il sistema di votazione per gradi, il Governo ha dapprima ridotto il numero dei deputati da 524 a 442, e poscia ha dato facoltà al Ministro dell'Interno di convertire le assemblee distrettuali di primo grado in sotto assemblee, attribuendo ad esse un numero di elettori di secondo grado secondo la quantità complessiva di terre rappresentate. Per tal modo, mentre la legge precedente sopra 5923 dava alla curia dei proprietari 1946 elettori, la legge 3 giugno sopra 5025 gliene ha dato 2594, cioè più della metà. Accanto a questa sostanziale riforma la legge 3 giugno

* Art. 53 legge 20 febb. 1906.

1907 ha dato la rappresentanza diretta a cinque grandi città: Pietroburgo, Mosca, Kieff, Odessa e Riga.

La Finlandia aveva un' antica organizzazione costituzionale in base alle leggi 3 e 15 aprile 1869. Le riforme fatte nel rimanente Impero avevan apportato anche qualche modifica alle istituzioni finlandesi in senso più democratico *; ma di recente (1910) le libertà finlandesi sono state tutte soppresse, riducendosi il Parlamento ad un mero Corpo Consultivo. L' indennità parlamentare vige in Russia, ed è di 10 rubli al giorno, durante tutto il tempo della sessione.

TURCHIA †

115. Con la costituzione introdotta in Turchia non v'è paese d' Europa sottratto al controllo parlamentare.

Nel 10 settembre 1876, otto giorni dopo il suo avvento al trono, il sultano Abd-ul-Hamid dichiarava con manifesto al popolo di voler dare una carta costituzionale che « consacri « le prerogative del Sovrano, la libertà e l' eguaglianza civile « e politica degli Ottomani davanti alla legge; le attribuzioni « e le responsabilità dei ministri e dei funzionari, i diritti di « controllo del Parlamento, la completa indipendenza dei Tribunali, l' effettivo equilibrio del bilancio: infine il decentramento amministrativo nelle Province, pur riservando l' azione « decisiva ed i poteri del governo centrale ». La Costituzione fu pubblicata il 7 Zilhigie 1293. (11-23 Dicembre 1876). Istruzioni speciali, emanate poco dopo, stabilirono un Senato, composto di non meno di 30 e non più di 50 membri, e una

* *Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland*, v. Dr. Meckelin, (nella collezione del Marquardsen (Tom. IV vol. 2.), tradotta anche in italiano presso il Brunialti (vol. X fasc. 13).

† L. Luzzatti, *La Costituzione turca e il significato scientifico nel Diritto pubblico* (in *Nuova Antologia*, 25 dicembre 1908). Ubicini, *La Costituzione Ottomana* (presso Brun., vol. V. fasc. II).

Camera, di 120 delegati almeno: il primo di nomina imperiale, la seconda di nomina elettiva. Con l'articolo 5° di queste istruzioni fu stabilita che, fino a tanto non avesse la Camera formata una legge elettorale, le elezioni dei deputati sarebbero state fatte dai membri dei Consigli Amministrativi dei capoluoghi *di vilajet, di sangiacato e di caza*.

La Camera fu eletta secondo gli ordini del Sultano. Su 115 deputati 69 erano musulmani e 46 non musulmani. Dopo pochi mesi di lavoro nella memorabile seduta del 21 aprile 1877 fu annunziato l'inizio delle ostilità russe, e qualche settimana dopo la Camera fu sciolta. Riconvocata per una seconda legislatura nel dicembre 1877, con decreto 14 febbraio 1878 fu prorogata a tempo indeterminato per non essere più riconvocata.

Ma nel 1908, cresciuto di audacia, il partito dei Giovani Turchi con pacifica rivoluzione impose al sultano spergiuro il ristabilimento della Costituzione. Più tardi, sui principî del 1909, accorgendosi che il vecchio tiranno congiurava contro il nuovo ordine di cose, lo stesso partito gli tolse la Corona, confinandolo a Salonicco sotto buona guardia.

La Costituzione in vigore è dunque quella del 1876. Alla istruzione elettorale provvisoria del 1876 si è aggiunto un Decreto del Ministro dell'Interno, pubblicato nella metà di gennaio 1909, che fissa provvisoriamente altre norme elettorali.

Costantinopoli e il suo distretto sono ripartiti in 18 circoscrizioni elettorali. Per essere elettore occorre avere 25 anni d'età, essere proprietario fondiario, avere domicilio da un anno. Gli *imani e i maucthar* coi notabili del quartiere formano le liste, che pel 28 gennaio al più tardi devono essere consegnate ad un impiegato della Prefettura, a ciò delegato. La lista è affissa per alcuni giorni, per gli opportuni reclami. Il voto è dato a scrutinio segreto, e può essere inviato anche per lettera. Si scelgono prima gli elettori, i quali riuniti eleggono i deputati, col sistema del doppio grado.

PAESI BASSI

116. Sono trecento anni che le medesime istituzioni ed i medesimi principii, si può dire senza interruzione, governano le belle province della Nuova Irlanda. Gli Stati Generali, che tanto contribuirono alla lotta eroica dell'indipendenza contro Filippo II e Luigi XIV, si son trasformati pacificamente in Camera Alta e Bassa. Guglielmo III potè lasciare il regno a Guglielmina (fanciulla di otto anni) sotto la reggenza d'una principessa. La fanciulla è cresciuta, è diventata maggiorenne, ha sposato l'uomo di sua elezione, senza che i pubblici poteri abbiano dovuto subire la minima scossa.

La prima Camera è formata di cinquanta membri, eletti per nove anni dagli Stati Generali, e rinnovabili del terzo ogni tre anni. Elettori sono quelli stessi che eleggono la Camera dei Deputati. Per essere eleggibile occorre avere l'età di trent'anni, appartenere alla categoria dei maggiori censiti, occupare od avere occupato certe determinate funzioni pubbliche.

La seconda Camera è formata da cento deputati eletti per quattro anni, a scrutinio uninominale, da circoscrizioni elettorali, in cui il numero degli elettori varia da 2500 a 9500.

Per essere elettore occorre avere l'età di anni 25, pagare un'imposta non inferiore ad un fiorino, od essere iscritto in una delle sei categorie elettorali. Queste sei categorie, assai complesse ad imitazione della legge belga, comprendono sostanzialmente i fittatori di casa, i proprietari o locatari dello stesso padrone o pensionati per una misura equivalente, i possessori di rendita da almeno un anno di cento fiorini o di libretto di cassa di risparmio per cinquanta fiorini, coloro che conseguirono il titolo per adempiere le funzioni pubbliche e l'esercizio delle professioni liberali.

Per effetto di questa riforma democratica, compiuta con la

legge 4 settembre 1896, il numero degli elettori sali da 302.020 a 580.000, ossia quasi al doppio.

La liste sono formate dai consigli comunali, che soli hanno competenze per decidere anche dei reclami. Il primo martedì di giugno, che dicesi giorno della elezione, e che è fissato dalla legge, si depositano presso il borgomastro le liste dei candidati, ossia è compiuta la presentazione del candidato a mezzo di una sottoscrizione di elettori, che non possono essere in numero minore di quaranta.

Il borgomastro ne fa la pubblicazione, e spedisce gli avvisi elettorali almeno tre giorni prima della riunione e l'art. 128 del codice penale, così concepito: *colui che scientemente assume il nome di altri, e dolosamente partecipa al voto, è punito col carcere estensibile ad un anno.* I seggi sono formati dalle autorità comunali. Notevole è il sistema della scheda, copiato dal Belgio. L'elettore, con la presentazione del certificato, riceve la scheda timbrata, e la sola che possa votare. Questa scheda porta scritti i nomi dei candidati, a fianco di ciascuno dei quali è un quadrato nero con un cerchio in bianco. L'elettore non deve che fare una croce sul cerchio a fianco del nome che presceglie: e questa operazione semplicissima deve compiere in un gabinetto isolato. Egli stesso poi ripiega la scheda, e la depone nell'urna.

La verifica dei poteri è fatta dalla Camera. A prova della bontà dei costumi elettorali olandesi si ricorda che in mezzo secolo appena quattro elezioni sono state invalidate.

Le elezioni generali del decorso anno (1909) sono state assai agitate. Alle urne sono accorsi gl' iscritti in proporzioni variabili dal 75 al 92 %₁₀, il partito liberale ha toccato una grande sconfitta a beneficio dei conservatori. La nuova Camera si compone di 60 cristiani, 33 liberali di tutte le gradazioni, 7 socialisti. A costoro ha nociuto il contegno serbato in occasione della nascita della principessa Giuliana. E senza dubbio il par-

tito conservatore si gioverà della vittoria per ritoccare la Costituzione in senso retrogrado.

DANIMARCA *

117. Il *Rigsdag* si divide in due Camere, il *Folksting* e il *Landsting* **, ognuna delle quali ha composizione e basi di elettorato diverse essenzialmente.

Il *Folksting* è il Parlamento, in numero di 124 deputati, ognuno nella proporzione di 16 mila abitanti. È elettore del *Folksting* ogni cittadino a 30 anni (per essere eleggibile invece occorrono 35 anni), che goda del diritto d'indigenato, e sia di reputazione integra †. Si ritiene di reputazione non integra colui che sia stato condannato dal Tribunale per reato ritenuto disonorevole dalla pubblica opinione.

Le liste sono formate dall'Amministrazione Comunale, contro il cui operato è consentito l'appello ai Tribunali ordinari dal cittadino non escluso dal voto.

Il candidato deve essere presentato da un fideiussore almeno nel giorno precedente alla elezione ††. L'art. 35 così descrive la votazione: « Il Presidente, presenta all'assemblea i candidati, « e parimenti gli elettori, che loro servono da garanti. Questi « ultimi, come pure i candidati, possono arringare l'assemblea, « e rispondere alle interrogazioni loro rivolte dalle persone pre- « senti. Il Presidente dirige le discussioni. La parola viene con-

* Pety de Thozée, *Loi électorale de Danemark précédée d'une introduction*. Bruxelles, 1874. Un buono studio sulla rappresentanza proporzionale in Danimarca è pubblicato dal D a r e s t e nel bollettino *de la Société de législation comparée*, 1885 pag. 135 a 168. La legge elettorale organica 12 luglio 1867 è stata pubblicata in appendice alla Relazione Z a n a r d e l l i allegato 50. Una nuova legge elettorale in 42 articoli è stata pubblicata nel 1903, ma con lievi modificazioni della precedente.

** Art. 29 della Costituzione fondamentale 5 giugno 1849.

† Art. I. della legge 12 luglio 1867.

†† Art. 30, id.

« cessa ai garanti ed ai candidati secondo l' ordine alfabetico
 « del casato di quest' ultimi , e non può essere rivolta alcuna
 « interrogazione prima che tutti i candidati ed uno dei rispet-
 « tivi garanti abbiano avuto occasione di prendere la parola » .

La votazione antica seguiva per alzata di mano. Con recente riforma si è adottato lo scrutinio segreto.

Il *Landsthisg* o Senato si compone di 66 membri, di cui dodici nominati a vita dal Re e 54 eletti nel modo seguente :

Città di Copenhagen	7
Baliagi di Copenhagen, Frederikborg e Holbark	8
Id. Bonholm	1
Id. Soro e Praesto	5
Id. Maribo	1
Id. Odense e Svendborg	7
Id. Hygorrhing e Halborg	5
Id. Thisted e parte di Vilborh e Ringkioping	4
Id. Anrhus, Rauders e parte di Vibor	6
Id. Veile, Schanderborg e Ribe	4
Id. Ribe Ringkioping	3
Isole di Faeroe	1

La elezione segue a doppio grado. Gli elettori primari eleggono un elettore di secondo grado nella proporzione di 1 a 120. Non è lecito rifiutare l'ufficio di elettore secondario senza giustificato motivo*.

Si applica , in tale elezione, il sistema per quoziente , che per la sua importanza e singolarità giova descrivere col testo stesso della legge :

« Art. 82. — Dopo che le schede furono deposte e mescolate in un'urna apposita, il presidente le ritira una ad una,

* Art. 74, id.

« le segna con un numero d'ordine, e legge ad alta voce il
« nome che figura a capo di ciascuna d'esse, e che contempo-
« raneamente viene registrato da due altri membri del Comi-
« tato. Le schede che portano a capo lo stesso nome, sono
« riunite assieme, e tosto che un nome ha ottenuto un numero
« di voti eguale al quoziente succennato, il presidente inter-
« rompe la sua lettura, quindi si procede ad una verificaione
« ricontando le schede, e dopo ciò il candidato in quistione è
« proclamato eletto. Le schede così riscontrate si lasciano prov-
« visoriamente da parte.

« Si seguita quindi la lettura delle altre schede, avendo cura,
« ogni qual volta il nome del deputato già eletto si trova a
« capo d'una di esse, di cancellarlo, e di considerare il se-
« guente come primo della scheda. Quando un secondo can-
« didato ottiene il numero di voti fissato, si procede come già
« fu detto, e finita anche quest'altra elezione si seguita la let-
« tura curando sempre di cancellarne i nomi dei candidati già
« eletti, quando si trovano a capo di lista, fino a che non re-
« stano più schede.

« Art. 83. — Se questo procedimento non conduce ad alcun
« risultato, o non permette di eleggere tutti i membri del Cir-
« colo, si esaminano quali sono coloro che hanno ottenuto il
« maggior numero di voti nella lettura delle schede, ed è que-
« sta maggioranza che decide delle elezioni che rimangono a
« fare: nessuno però può essere eletto se non ha ottenuto un
« numero di voti maggiore della metà del quoziente accennato
« nel paragrafo precedente. A parità di voti decide la sorte.

« Art. 84. — Se per tal modo non si arriva a completare la
« elezione, si rileggono le schede, e fra i candidati iscritti a
« capo che non siano stati già eletti se ne prendono tanti quanti
« restano da eleggersi: in tal caso è la semplice maggioranza
« che decide. A parità di voti decide ancora la sorte ».

SVEZIA *

118. La Svezia ha tradizioni parlamentari antiche. Il *Konul-gabag*, che si ritiene la carta fondamentale e rimonta al XIV secolo, è in sostanza il giuramento prestato dai suoi re. Costoro erano nominati dalla nazione, ed assistiti da un *Rad*, composto dei grandi dignitari e dei notabili dello Stato. Oltre questa prima vi era una seconda assemblea, composta degli stati o rappresentanze provinciali, ch' erano quattro: nobiltà, clero, borghesia, contadini.

L' ultima riforma costituzionale è la legge 22 giugno 1906, che ha diviso il Parlamento in due Camere, basate sul suffragio popolare.

La prima Camera è composta di centocinquanta membri (dopo la riforma del 1894) eletti per nove anni dai Consigli Provinciali delle cinque grandi città, aventi più di 25 mila anime, in ragione d' un rappresentante per ogni trentamila anime di provincie e per ogni venticinquemila anime della città.

Per essere eleggibile occorrono queste condizioni: 1.º età di anni trentacinque — 2.º professare il culto protestante — 3.º avere una proprietà di 80 corone o un reddito di 4 mila corone †. La seconda camera si compone di 230 deputati secondo la riforma del 1894, di cui 80 scelti dalle città e 150 dalle campagne in ragione d' un deputato per ogni distretto giudiziario o di due se la popolazione del distretto è superiore di quarantamila abitanti, e di un deputato per le città in proporzione di ogni diecimila abitanti. Se il numero delle anime di una città è inferiore alle diecimila, si forma un solo collegio del distretto,

* Adolfo Berencretz, *Il Diritto Costituzionale nel Regno di Svezia* (presso il Brun. vol. X fasc. 12).

† La corona corrisponde a 1.40 di nostra moneta.

a condizione che la popolazione totale non sia inferiore ai tredicimila abitanti.

L' elettorato per la seconda Camera è dato ai cittadini che abbiano ventuno anni, conservino il domicilio almeno da due anni, e posseggano una proprietà fondiaria di mille corone, o paghino un fitto di seicento corone ovvero ottocento corone di rendita. La eleggibilità invece è data ai cittadini di anni venticinque, e che sieno elettori nelle città o circoscrizioni di cui domandano il suffragio.

L' elezione ha luogo per votazione diretta e per votazione graduata. La votazione diretta è obbligatoria nelle città, facoltativa nei distretti o nelle città annesse ai distretti. Tuttavia è preferita in genere la votazione diretta anche nei distretti, tanto che di fronte ad 81 collegi elettorali, che hanno la votazione diretta, soltanto 15 procedono col sistema del doppio grado. La votazione diretta ha luogo nelle città sotto la presidenza del magistrato, nelle campagne sotto la presidenza del capo del Comune. Nella votazione graduata si sceglie un elettore per ogni mille abitanti: gli elettori secondari scelgono poi il deputato.

Il voto è segreto. La proclamazione e la convalida delle elezioni sono deferite alla Corte Suprema. Stoccolma elegge ventidue deputati in cinque circoscrizioni. Lo scrutinio di lista è il sistema prevalente.

Giova qui ricordare che il sistema elettorale amministrativo della Svezia ha grandi singolarità: il voto plurale, il voto multiplo, il voto ai minorenni censiti, che votano a mezzo dei tutori. Il voto plurale si estende sino a cento voti.

NORVEGIA *

119. L'Unione personale tra la Svezia e la Norvegia, in seguito al movimento di secessione degli ultimi anni, è finita con la dichiarazione del Parlamento Norvegese del 7 giugno 1905. I due Stati sono difatti scissi ed autonomi: e la costituzione organica del 4 novembre 1814 è stata riformata in senso pienamente democratico.

L'assemblea parlamentare (*Storthing*) è unica, e comprende 114 deputati, di cui 76 sono eletti dalle campagne e 38 dalle città. Lo *Storthing* poi si suddivide per i suoi lavori in due assemblee: una prima (*lagthing*) scelta nel suo seno a scrutinio segreto, e composta di un quarto di tutti i membri, ed una seconda (*odelsting*) composta dei rimanenti deputati.

L'elezione ha luogo a doppio grado. Sono elettori primarii tutti i cittadini dell'età di anni venticinque, e godenti del domicilio di cinque anni. Le stesse condizioni occorrono per gli elettori di secondo grado, i quali vengono scelti nelle campagne in proporzione di due per cento abitanti. Si è eleggibile a trenta anni, col domicilio di dieci anni in Norvegia. Una legge elettorale del 29 marzo 1906 ha leggermente modificato la procedura. Notevole è l'art.º 17 così concepito: *Il modo di votazione sarà il seguente. Prima di tutto sarà fatto un segno di croce nella lista al margine del nome dell'elettore che presentasi a votare. Poi un membro del seggio gli darà una busta con una scheda timbrata, e gl'indicherà un locale isolato nella sala, dove potrà senza esser visto da alcuno mettere nella busta la scheda. L'elettore in seguito metterà la busta in un'urna collocata sul tavolo.*

* S. C. Droisum, *La Norvegia Stato Sovrano* (in *Brun.*, vol. X, fasc. 12).
Daresté, *La dernière politique en Norvège* (nella *Revue des deux Mondes*, 15 nov. 1900).

Anche la Norvegia ha concesso il voto amministrativo alle donne. Pare che, almeno nei primi tempi, questo nuovo elemento elettorale abbia giovato ai due partiti estremi, al conservatore ed al socialista, a detrimento dei liberali. Almeno, nel rapporto all'ufficio socialista internazionale, così affermava il delegato Kringen *.

PORTOGALLO

120. Il Portogallo ha due Camere: quella dei Pari e quella dei Deputati.

In virtù della legge organica 3 maggio 1878, che ha modificato radicalmente le precedenti Carte Costituzionali, la Camera dei Pari è composta di membri in vita e di membri ereditarii, nominati dal Re senza limitazione di numero (art. 1). Il principe reale e gl'infanti sono pari di diritto, e così ugualmente il patriarca di Lisbona, gli arcivescovi ed i vescovi del Regno in virtù della loro dignità (art. 3). La scelta dei pari è poi fatta dal Re in venti categorie di cittadini che non mette conto di riprodurre †.

La Camera dei Deputati secondo l'ultima legge 21 maggio 1884 si compone di 180 deputati, di cui 168 pel continente e le isole, 12 per le colonie. Quest'ultima legge stabilisce anche lo scrutinio di lista a voto proporzionale, votandosi per due nelle circoscrizioni in cui debbono eleggersi tre, tre per quattro, quattro per sei.

Sono elettori tutti i cittadini maggiorenni, che sappiano leggere e scrivere, o che siano capi di famiglia. La prova del saper leggere e scrivere è data dalla dimanda autenticata. In

* *Die Neue Zeit*, 29 marzo 1906.

† Una legge 21 luglio 1886 ha anche abbassato la rendita richiesta per le categorie 19 e 20 dalla legge 3 maggio 1878. Il trionfo della Repubblica apporterà radicali modifiche anche nella legge elettorale: ma fino al momento in cui si stampano queste pagine (Marzo 1911) tali modificazioni non sono ancor note.

caso d'impugnativa il cittadino è invitato a ripetere la prova di alfabetismo innanzi la Commissione elettorale nel termine di tre giorni: la contumacia è ragione per la cancellazione*.

Sono eleggibili tutti i cittadini a 25 anni, godenti dell'annua rendita di 400.000 reis (2222 lire italiane). Il limite dell'età è abbassato a 21 anni per coloro che hanno diploma di scuola superiore, appartengono all'esercito od al culto, od hanno moglie. Così pure la condizione del censo non occorre per gli ufficiali, ministri del culto e possessori di titolo accademico.

La revisione delle liste è affidata alle Commissioni Comunali. I gradi di giurisdizione, per produrre ricorsi, sono quattro: 1.º Commissioni comunali, 2.º Giudice di pace, 3.º Commissione distrettuale, 4.º Supremo Tribunale di Giustizia.

SPAGNA †

121. Nessuna nazione civile è stata più della Spagna travagliata, nel secolo passato, dalle convulsioni politiche. Si può veramente dire di essa quel che il Poeta diceva della sua Firenze, d'essere cioè simile all'inferma che non può trovare pace, e fa schermo al dolore con dar volta. Le costituzioni furono più o meno rimutate da un ventennio all'altro or in senso assolutista, or in senso repubblicano, imitando le costituzioni più in vista dell'Europa. Le costituzioni del 1812 e 1820 furono figlie della gloriosa costituzione francese del 1799: quella del 1834 imitò la francese del 1814, quella del 1837 la belga del 7 febbraio 1831, quella del 1845 la francese del 1830,

* Alcune disposizioni della legge portoghese 8 maggio 1878 furono introdotte nella nostra legislazione, specie nelle disposizioni transitorie della legge 11 luglio 1894. — V. Zanardelli, *Rel. parlam.*, pag. 392.

† V. Cherbuliez, *L'Espagne politique*, Paris, 1874. — Ch. De Mojade, *L'Espagne moderne*, Paris, 1880. — Garzia Moreno, *Institutiones politicas*, Madrid 1882. — A. Tapia, *Il decreto electoral en Espana*. Madrid, 1861.

quella del 1869 di nuovo la belga, e infine quello del 1876 più specialmente l'italiana. L'assetto odierno, malgrado le sventure politiche, sembra duraturo. Quel popolo, di storia gloriosa, che ha nelle vene sangue romano gotico e saraceno, e che è del ceppo neolatino tra i più nobili rampolli, va mostrando una vigoria economica e politica da meravigliare il mondo. Se riuscirà a liberarsi della torbida influenza clericale, nessun dubbio che nella storia della civiltà segnerà ancora tracce gloriose.

In base alla costituzione del 20 giugno 1876 il potere regio è diviso in due Camere: Senato e Camera dei Deputati, che formano le Corti (*Cortes*), antichissime assemblee della Spagna, la cui origine data almeno da otto secoli. Il Senato è organizzato dalla legge 8 febb. 1877, in numero di 360 membri. Metà del Senato è a vita, e di nomina di regia; il re sceglie in determinate categorie, e con determinate condizioni. L'altra metà viene nominata per dieci anni, in ragione di tre senatori per ogni provincia, dai consiglieri provinciali, dai delegati delle municipalità, e dai maggiori censiti. Oltre a ciò trenta membri sono nominati dalle corporazioni ecclesiastiche, accademiche, universitarie ed economiche. Ogni cinque anni si rinnova metà dei 180 senatori elettivi: tutta la parte elettiva del senato poi può essere disciolta e rinnovata, come avviene della Camera dei deputati, per determinazione del sovrano.

La legge elettorale 23 giugno 1890 in 109 articoli regola la scelta dai deputati. Il voto è universale, essendo dato a tutti gli spagnuoli di venticinque anni, che abbiano il godimento dei diritti civili e politici e riseggano da due anni nel Comune, nella cui lista intendono essere iscritti. L'eleggibilità è di tutti i cittadini, maggiori degli anni venticinque, aventi il godimento dei diritti civili e politici. La formazione delle liste è affidata in primo grado al consiglio comunale, il quale infra il 20 aprile di ciascun anno deve aver esaminato le liste e compilato otto elenchi diversi: morti, incapaci, indebitamente

inscritti, nuovi iscritti, senza domicilio, sospesi, reclami per iscrizione, reclami per cancellazione. Il primo maggio il Consiglio Provinciale provvede sulle liste; e dai suoi deliberati si può ricorrere alla Corte di Appello. Pel 1.^o giugno le liste devono essere definitive, ed inviate in copia conforme al Comitato Elettorale Centrale, che siede presso la Camera dei Deputati.

Lo scrutinio è uninominale, vi son però delle città e delle circoscrizioni in numero di 24, dove la votazione ha luogo per scrutinio di lista e con rappresentanza della minoranza. Il seggio elettorale è preseduto dall'alcade: funzionano da scrutatori parecchi assessori, due dei quali sono nominati dal Consiglio Provinciale, e gli altri dai varii candidati. Hanno diritto alla nomina di un assessore i candidati, che già ebbero ufficio di deputati o senatori, o che in altra elezione riportarono almeno il quinto dei voti, ovvero che sianò presentati, da un numero di elettori non inferiore al ventesimo degl'inscritti. La proclamazione dei candidati è fatta dal Consiglio Provinciale in apposita seduta alcun tempo prima della convocazione nei comizii *.

* Agli 8 Agosto 1907 è stata pubblicata una nuova legge elettorale proposta da M a u r a, (Annuaire de legislation etrangere, 1908 pag. 515). Essa si divide in 8 titoli: 1. del diritto elettorale, 2. della lista elettorale, 3. dei distretti e collegi elettorali, 4. dei candidati e loro diritti, 5. della costituzione degli uffici elettorali, 6. del procedimento elettorale, 7. della presentazione dei processi verbali e dei reclami elettorali, 8. delle sanzioni penali.

L'art. 1. riconferma il suffragio universale a venticinque anni compiuti. L'art. 2. stabilisce l'obbligatorietà del voto così: *ogni elettore è obbligato di votare in tutte le elezioni per le quali una convocazione è fatta nel distretto. Sono dispensati da tale obbligo i vecchi maggiori di 70 anni, il curato, il giudice di pace, il notaio della circoscrizione in cui esercita l'ufficio.* L'eleggibilità è data a venticinque anni; e l'art. 5. risolvendo una questione molto controversa, ammette che l'eleggibile, anche senza essere iscritto nelle liste, possa provare la sua capacità e il possesso dei requisiti per l'elettorato. L'art. 7 sanziona le incapacità con rigorismo, che andrebbe imitato. L'art. 24 stabilisce l'obbligo della preventiva dichiarazione della candidatura. L'art. 31 dà il diritto al candidato di farsi rappresentare al seggio da un suo mandatario. Tutta la materia delle sanzioni penali (dall'art. 62 all'art. 88) è trattata con grande larghezza e precisione, e meriterebbe di venir imitata dalla nostra legislazione.

Tutto sembra, nella legge elettorale spagnuola, scritto e preveduto per una libera e serena espressione della coscienza elettorale. Ma viceversa in pratica il voto è adulterato dalla insana lotta dei partiti. Si può essere sicuri che il partito al potere vincerà sempre le elezioni, riuscendo a far apparire reazionaria la maggioranza, pur ieri dichiaratasi per un gabinetto elettorale, e viceversa. I metodi della candidatura ufficiale, dei favoritismi governativi, dei violenti scioglimenti di consigli comunali, delle carcerazioni di autorità recalcitranti, delle sofisticazioni delle schede, delle alterazioni dei verbali sono abituali a liberali e conservatori.

In *Ispagna*, dice un valoroso scrittore di diritto pubblico *. *alcune persone credono tuttora ai miracoli, alle apparizioni dei santi e degli apostoli, nessuno crede più alla sincerità elettorale. È rimasto famoso il giudizio tipico di Castelari: ogni elezione è una sventura, ogni riunione elettorale un mercato, ogni ministro un sultano, ogni candidato un corruttore della pubblica morale, ed ogni verbale elettorale un modello d'ignominia †.*

La elezione di Madrid del 1896 fu tipica per la lotta feroce fatta al marchese di Cabrinana, che aveva avuto il coraggio di denunciare le grosse ruberie consumate al Comune. Si racconta che anche il Presidente della Camera, De la Vega di Armigo, recandosi a votare, trovò che un altro, sotto il suo nome, aveva esercitato il suo diritto.

Le elezioni ultime del 1907, compiute sotto gli auspici di Maura, non hanno precedenti. A Siviglia si offrivano biglietti per i *toros e pesetas*, a Bilbao si sono spesi 80000 *duros*, e si promettevano 2000 franchi per ogni urna spezzata. Nella *Revue Bleu* (8 giugno 1907) G. Desdevises du Dezert raccontava episodi come questi.

* Figuerosa Y. Torres. *El regimen parlamentariu*, 1866 pag. 24. Cfr. Posada. *Estudios parlamentarios*, pag. 29. 32. 33.

† Citato dal Lagailharde, *La Constitution Espagnole et le regime parlementaire en Espagne*. Tolosa, 1907. pag. 159. 175. 201.

Il sindaco di Almeria è liberale, ma la legge vieta di destituirlo: bisogna fargli dare le dimissioni. Una lettera apocriфа di dimissioni è inviata al ministro, che nomina subito un altro sindaco conservatore. Il prefetto si reca dal sindaco liberale, e lo invita a dar le dimissioni autentiche « per legalizzare la situazione »: quegli si rifiuta di prestarsi al gioco, ma non riesce ad ottenere di essere reintegrato nel suo ufficio.

A Villanueva de Duero un altro sindaco che, non ostante le minacce del prefetto, si rifiutava di dimettersi, viene arrestato dai gendarmi, come un malfattore, condotto in prefettura e qui posto al bivio: dimissioni o prigione. Il buon uomo si arrende; i gendarmi perquisiscono la sua casa, occupano il municipio, e qui un giudice di pace, in nome della legge, investe un nuovo sindaco.

A Valladolid, il giorno prima delle elezioni, il sindaco e il prefetto, d'accordo, proibiscono ai consiglieri di presiedere alle operazioni elettorali come la legge vorrebbe: per evitare la constatazione legale della violenza, trattengono nel palazzo della Prefettura tutti i notai della città, insieme a tutti i maggiori elettori.

In grazia di questi sistemi non è meraviglia se l'attuale Camera riuscisse composta di 260 ministeriali, 80 liberali democratici, 15 realisti e 50 repubblicani e separatisti. La rappresentanza liberale al Senato fu distrutta al segno, che i pochi riusciti deliberarono di offrire le dimissioni.

PERSIA *

124. A seguito di un movimento rivoluzionario anche lo scia di Persia s'indusse a promettere una costituzione, e la riunione di un Parlamento a Teheran. La promessa fu mantenuta con atto sovrano del 5 agosto 1906.

* *Annuaire de legisl. étr.*, 1907, pag. 754.

Per effetto della Costituzione gli elettori sono divisi in sei categorie: 1.^o principi e *hadjars*, 2.^o ulema e *toullabs*, 3.^o nobili e funzionarii, 4.^o negozianti, 5.^o proprietarii e coltivatori, 6.^o artigiani. Ogni categoria elegge un numero di deputati, cioè i principi e i *hadjars* 4, gli ulema e i *toullabs* 4, i negozianti 10, i proprietarii e coltivatori 10, gl'industriali 1 per ogni industria.

L'elettorato è dato a 25 anni. Per essere eleggibile occorre: saper leggere e scrivere persiano, avere domicilio in Persia, almeno da un anno, non essere funzionario del governo, ed avere un'età non minore di trenta nè maggiore di settant'anni *.

Oltre i deputati nominati dagli elettori divisi in categorie, vi sono altresì i deputati prescelti dalle provincie. Così la Provincia di Azerbaidjen ne sceglie 12, Chilan 6, Fironi-Koen, Magandaram e Asterabad 9, Koracan, Sestan, Tocvibet, Toullez, Quatchan, Boudjnovard-Charoud, Bestaham 12, Khamcè e Qnasoum 6, Fars e porti 12, Kermanchah 6, Kurdistan e Hamadan 6, Esfahan, Nehavend, Quemerè, Goulpaigan, Khomsar 6 **.

Con un regolamento per le elezioni, pubblicato lo stesso anno, è stabilito che le elezioni debbono sempre seguire di venerdì. L'onorevole Luzzatti opina che un popolo, forte e giovane come il Giapponese, si annunzia alla porte di Europa. Nel corso dell'anno 1909 da una grave rivoluzione interna lo Schah è stato costretto a rinunziare al trono in favore del figliuolo decenne, ripristinando la Costituzione abolita.

GIAPPONE

123. La Russia, sconfitta, sugli albori del nuovo secolo, dal Giappone, rappresenta a giudizio del professore Cocchia † le

* Art. 4 della Cost., 5 agosto 1906.

** Art. 6 id.

Enrico Cocchia, *Il Giappone Vittorioso*, Milano 1909: libro mirabile

due forze del governo assoluto — tradizioni e burocrazia — rovesciate dall'energia giovanile di un popolo destato alla libertà. Ancora mezzo secolo addietro il Giappone era sotto un governo feudale, chiuso ad ogni influenza civilizzatrice: i giovani che furono inviati in Europa dopo il trattato di alleanza con lord Elgin, e che furono poscia al ritorno in paese i collaboratori più efficaci delle riforme compiute, dovettero essere inviati segretamente e contro le leggi esistenti.

Nel 1867, assumendo il trono, il giovane imperatore Mantonhito affermava di voler governare d'accordo con l'opinione pubblica ed il voto del popolo. Il popolo, però, non lo comprese, e si abbandonò in parecchi rincontri a tumulti che dovettero essere repressi nel sangue. Con rescritto 12 ottobre 1881 l'Imperatore s'impegnò a dare una Costituzione e raccogliere un'Assemblea legislativa fra nove anni.

Infatti la Costituzione Organica porta la data dell'11 febbraio 1889, e il primo Parlamento fu convocato nel 29 novembre 1899.

Si è discusso se il sistema parlamentare avesse tradizione nel Giappone. Il Palma crede di sì; ma gli stessi scrittori giapponesi confessano che si tratta di una completa importazione europea.

La Costituzione giapponese 11 febbraio 1887, in sette capitoli e 76 articoli, viene completata per quanto riguarda la materia elettorale, dalla legge sulle Camere promulgata l'11 febbraio 1889, dalla legge sull'elezione dei membri della Camera dei Deputati promulgata anche nell'11 febbraio 1889 e completata da altra del 29 maggio 1890, dall'ordinanza imperiale concernente l'esecuzione della legge sull'elezione dei deputati,

per dottrina, acume politico e sapiente indagine sulle molteplici cause del successo bellico e politico del Giappone. — Henri Dumolard, *Le Japon politique économique et social*. Paris 1904 — René Pinon, *La lutte pour le Pacifique*. Paris, 1906. — Wenlerrssé, *Le Japon d'aujourd'hui*, Paris, 1904.

promulgata il 9 gennaio 1890, da alcune ordinanze concernenti la Camera dei Pari.

La Camera dei Pari è formata a sistema misto, perchè è composta di membri della famiglia imperiale, dei principi e marchesi, dei delegati, dei conti, visconti e baroni, dei membri nominati dall'imperatore per servizi resi allo Stato o per distinti meriti intellettuali, dei membri eletti dai maggiori contribuenti e nominati dall'imperatore. Quindi vi hanno componenti per diritto ereditario, e componenti elettivi per periodo di tempo determinato.

La Camera dei Deputati è formata a base elettiva, con sistema misto di collegio uninominale e collegio a scrutinio di lista, essendovi in tutto 257 collegi che eleggono 300 deputati.

Per essere elettore occorre: 1.º essere suddito giapponese maschio, di venticinque anni compiuti, 2.º essere iscritto e domiciliato nella provincia almeno da un anno, 3.º avere da un anno almeno pagato le imposte nazionali e dirette di almeno 15 jen. In caso d'imposta sulla rendita bisogna pagare l'imposta uguale a quella dell'elettore, ed avere trent'anni compiuti.

Non si chiede alcuna condizione di domicilio o residenza.

Tre categorie di persone non possono essere nè elettori, nè eleggibili: 1.º ufficiali di terra e di mare in attività di servizio (art. 13); 2.º capi di famiglia nobili (art. 16); 3.º coloro che sono stati accusati, arrestati, o per i quali si è prestata cauzione per affari penali, e pei quali non si è ancora pronunciato giudizio definitivo (art. 17).

Sono anche ineleggibili i funzionari della Lega Imperiale, i giudici e funzionari della Corte dei Conti, i commissari ed agenti di polizia, i funzionari delle provincie e dei comuni nei distretti posti sotto la loro giurisdizione, i sacerdoti di tutti i culti.

La formazione delle liste si compie dal 20 aprile al 15 giugno di ciascun anno. Contro le decisioni dell'autorità amministrativa

è ammesso ricorso al Tribunale: dal Tribunale si va alla Corte di Cassazione, non pel merito, ma per sole violazioni di legge (art. 28). Il procedimento elettorale non ha niente di notevole: è da deplorare soltanto l'eccessiva ingerenza lasciata ai sindaci, cui compete di nominare il seggio.

La contestazione contro le avvenute elezioni non è di competenza della Camera, come in tutte le costituzioni civili, ma dell'autorità giudiziaria. Il candidato può, nei trenta giorni dopo la pubblicazione ufficiale degli eletti, intentare un'azione contro i proprii avversarii avanti la Corte di Appello. A tal uopo deve fare un deposito di 300 jen al cancelliere della Corte, da cui, in caso di succumbenza, si prelevano le spese. Se l'attore rinunzia, deve pubblicare per la stampa le ragioni della rinunzia. Contro la sentenza della Corte è lecito il ricorso per Cassazione. L'eletto, contro cui viene intestato il procedimento, perde il diritto di sedere alla Camera soltanto alla pronunzia di condanna resa definitiva*.

* Ecco il contenuto delle leggi elettorali più notevoli dell'ultimo decennio:

1898

1. *Austria-Ungheria*. L. 15 giugno in modifica della precedente 26 febbraio 1861 sulle circoscrizioni (stabilisce il principio che ciascun circondario, esistente prima del 17 dicembre 1884, costituisca una circoscrizione elettorale, senza che la formazione di nuovi circondarii possa influire a spostare il numero dei deputati.

2. *Belgio*. L. 30 marzo (modifica alcuni termini della legge generale 12 aprile e 20 giugno 1894).

3. *Serbia*. L. 2 gennaio (stabilisce che i deputati rimangono in carica cinque anni, anzichè tre),

4. *Bulgaria*. L. 19-31 dicembre (modifica alcune norme di operazioni elettorali: composizione dei seggi, inizio e termine delle operazioni elettorali, provvedimenti in caso di tumulti ecc.).

5. *Stati Uniti (Massachusetts)*. L. 21 giugno contenente il testo unico delle leggi elettorali in 13 titoli (New-York). L. 29 marzo sull'uso di macchine per le votazioni. L. 31 marzo sulle frodi elettorali.

6. *Repubblica del Salvador*. L. 28 aprile sulla procedura elettorale.

7. *Repubblica dell'Equatore*. L. 14 ottobre modificante gli articoli 62 e 75 della legge elettorale politica.

8. *Repubblica dell' Uruguay*. L. 29 aprile sul Registro Civico Permanente (divisa in 70 articoli. L'iscrizione nel Registro Civico, ossia lista, è necessaria per l'accesso ad uffici pubblici e privati) L. 21 ottobre di riforma alla precedente legge elettorale (è divisa in 12 capitoli e 84 articoli).

1899

1. *Stati Uniti*. L. federale 14 febbraio in modifica dell' art. 27 degli Statuti riveduti, per permettere la votazione, oltre che con i bollettini scritti o stampati, anche con le macchine (*voting machines*) (*Illinois*). L. 24 aprile sulla votazione e proclamazione. (*New-York*) L. 18 aprile autorizzante l'uso delle macchine per le votazioni. L. 2 maggio sulle elezioni primarie. L. 23 marzo 1899 per reprimere la corruzione, specie in materia di formazioni di liste.

2. *Nicaragua*. L. 17 settembre (Provvede a tutta la materia elettorale. L' elettorato è dato a tutti i cittadini a 18 anni, per eccezione a 16 anni ai cittadini ammogliati, e che sappiano leggere e scrivere).

1900

1. *Stati Uniti (New-York)* L. 2 marzo sulla corruzione elettorale in un articolo così concepito: commette delitto chi sollecita dal candidato denaro per giornali o pubblicazioni destinate a sostenere la sua candidatura.

2. *Repubblica dell' Equatore*. L. 3 novembre di riforma della procedura elettorale in 10 titoli e 94 articoli (Notevole il titolo VIII riflettente le misure di polizia per la sicurezza e libertà degli elettori).

3. *Perù*. L. 21 ottobre di modifica alla condizione di eleggibilità.

4. *Provincia d' Ontario*. L. 27 in 28 articoli autorizzante i Comuni ad impiegare le macchine per le votazioni.

1901

1. *Boemia*. L. 10 agosto di modifica al Regolamento Elettorale.

2. *Bulgaria*. Testo unico della legge elettorale 15-28 giugno.

3. *Stati Uniti (California)* L. 27 gennaio e 16 marzo contenente aggiunte e modifiche al codice elettorale politico.

Illinois. L. 11 maggio di modifica alle elezioni primarie.

New-York. L. 13 marzo di modifica alla legge elettorale.

4. *Venezuela*. Testo unico della nuova legge 11 aprile.

5. *Uruguay*. L. 31 maggio che modifica la precedente sul registro elettorale L. 20 novembre (modifica di talune disposizioni elettorali).

6. *Canada Dominion*. L. 23 maggio (modifica del censo elettorale).

1902

1. *Svizzera*. Legge federale 4 giugno stabilente le circoscrizioni elettorali (*Cantone di Zug*) L. 17 aprile sulla procedura elettorale.

2. *Stati Uniti (New-York)*. L. 21 marzo sull'iscrizione degli elettori nelle liste dei partiti politici.

3. *Repubblica Argentina*. L. 29 dicembre 1902 sulle elezioni nazionali. È una legge organica in cinque titoli; notevole il titolo II agli articoli 45 e 53 dettante norme per la formazione della lista detta *padron civico*.

4. *Canada (Ontario)*. L. 13 e 17 marzo con emendamenti alla procedurale elettorale.

1903

1. *Germania (Brunswick)*. L. 2 marzo sulla composizione dell'assemblea territoriale.

2. *Svizzera (Shaffhuse)*. L. 17 dicembre che stabilisce la carta d'identità per la votazione (*Schwarz*) L. 2 dicembre sulla procedura elettorale (rappresentanza proporzionale, liste, attribuzione dei suffragi).

3. *Danimarca*. Nuovo testo della L. elettorale in 42 art.

4. *Norvegia*. L. 10 marzo per la elezione dello *Storthing* in parziale modifica della L. 24 febbraio 1900. L. 25 aprile sulla sospensione del diritto ai falliti. L. 9 marzo sul voto degli assenti del Regno.

5. *Rumania*. L. 7-20 giugno sul procedimento elettorale.

6. *Bulgaria*. L. 16 marzo sulle circoscrizioni elettorali.

7. *Stati Uniti (Illinois)*. L. 14 marzo sull'impiego e controllo di macchine per le votazioni. (*Texas*). Regolamento 1 aprile per l'applicazione della L. elettorale.

8. *Messico*. Decreto 15 dicembre di riforma alla procedura elettorale.

9. *Columbia*. L. 10 settembre sulle elezioni.

10. *Canada*. L. 25 giugno contenente modifiche al procedimento per le elezioni federali.

1904

1. *Germania (Baden)*. L. 24 agosto sulla procedura delle elezioni per l'assemblea degli stati (*Landtagswahlgesetz*). L. 24 agosto sulla ripartizione delle circoscrizioni elettorali per l'elezione della seconda camera dell'assemblea degli stati.

2. *Rumania*. L. 26 febbraio sulla procedura elettorale.

3. *Stati Uniti (Massachusetts)*. L. 19 maggio sulla repressione delle illegalità compiute da elettori o loro mandatari per la loro iscrizione nelle liste. E. 13 maggio sul tempo dato agl'impiegati per votare (due ore dall'apertura dello scrutinio).

4. *Venezuela*. L. 5 maggio sul registro elettorale L. 20 agosto sulle elezioni.

5. *Uruguay*. L. 21 ottobre di modifica alle precedenti sul registro civico e le operazioni elettorali.

6. *Canada (Dominion)*. L. 10 agosto sulle elezioni federali.

1905

1. *Grecia*. L. 10 giugno che fissa il numero di abitanti d'un Comune aventi diritto a la scelta di un deputato.

2. *Stati Uniti (Wisconsin)*. L. 26 giugno sulle indebite influenze per coartare il voto politico. L. 27 giugno che interdice alle società industriali e commerciali di favorire un partito politico piuttosto che un altro con promesse, doni, offerte di servizio ecc.

3. *Australia*. L. 21 dicembre che modifica le disposizioni di legge relative alla nomina dei deputati e senatori.

4. *Svizzera (Cantone di Ginevra)*. L. 17 giugno relativa al diritto d'iniziativa degli elettori e al riassunto e proclamazione dei risultati elettorali. *Ticino*. L. 19 gennaio sull'organizzazione del voto per i deputati con sistema proporzionale. *Turgovia*. Ordinanza 15 settembre per la esecuzione della legge 24 marzo 1904 relativa all'elettorato, alla procedura elettorale, e alla votazione (Regola principalmente la tenuta del Registro elettorale: *Stimmeregister*).

5. *Stati Uniti (Massachusetts)*. L. 20 maggio sulle elezioni. *Wisconsin*. L. 30 giugno sull'organizzazione del voto a mezzo di buste, fogli distinti e fogli riuniti insieme. *Cuba*. L. 14 gennaio di modifica alla legge elettorale per i delitti e le pene.

6. *Argentina*. L. 24 luglio e 26 settembre di modifica a varie disposizioni della legge sulle elezioni nazionali.

7. *Canada (Dominion)*. L. 13 che modifica il paragrafo dell'art. 10 sul censo elettorale.

1906

1. *Germania (Prussia)*. Legge 28 giugno concernente lo aumento dei membri della Camera dei Deputati e modifica delle circoscrizioni elettorali del Landtag e dei luoghi di votazione. L. 28 giugno modificante le norme della procedura elettorale per la nomina dei deputati. *Baviera* L. 9 aprile abrogante la L. 4 giugno 1848 modificata nel 21 marzo 1881 per le norme di elezione del Landtag bavarese. *Wurtemberg*. L. 16 luglio 1906 che modifica e completa la legge elettorale del Landtag.

2. *Norvegia*. L. 29 marzo sulle liste elettorali e le elezioni dello Storting L. 2 giugno sul diritto degli elettori assenti dalla Norvegia di prendere parte alla elezione dello Storting in abrogazione e modifica delle leggi precedenti 5 giugno e 9 maggio 1903 sul medesimo oggetto.

3. *Persia*. L. concernente le elezioni al Consiglio nazionale in conformità del rescritto imperiale 5 agosto 1906.

4. *Australia*. L. 12 ottobre sulle elezioni parlamentari.

5. *Russia*. L. 11-22 febbraio, 4 e 25 marzo, 22 e 23 aprile relativa alle elezioni per la Duma. *Finlandia*. L. 20 luglio sulla materia elettorale.

6. *San Marino*. L. 5 maggio 1906 per l'elezione generale del Consiglio principe e sovrano. Rescritto 30 agosto 1906 mantenente le condizioni di rieleggibilità dei capitani reggenti. Decreto 15 ottobre concedente ai membri del clero e capi di famiglia il diritto di voto.

7. *Lussemburgo*. L. 2 giugno modificante l'art. 4 della legge generale sulle elezioni del 5 marzo 1884.

8. *Danimarca*. L. 3 aprile in riforma della legge organica 15 aprile 1854.

CASERTANO — *Il diritto di voto.*

9. *Rumania*. L. 12-25 marzo modificante la procedura elettorale.
10. *Grecia*, L. 2 giugno di modificà delle circoscrizioni elettorali.
11. *Stati Uniti (New-York)*. L. 19 maggio sulla corruzione degli elettori da parte dei candidati, e delle sollecitazioni importune degli elettori presso i candidati. (La legge però permette talune spese, locazione di sale ad oratori, che debbono prendervi la parola, preparazione di concerti e fuochi d'artificio, stampe di giornali o fascicoli, illustrazioni, raccolte di firme per reclami e proteste, sorveglianza sulle sale della votazione, locazione di vetture pel trasporto di elettori ammalati ecc.).
12. *Bulgaria*. L. 13 dicembre modificante gli art. 7, 10, 13, 19, 20, 23, 25, 26, 29, 130 e 150 della legge elettorale (Not. art. 138 e 139 che danno al Tribunale dipartimentale la verifica sulle elezioni).
13. *Cile*. L. elettorale 8 febbraio 1906.
14. *Australia (Nuova Galles del Sud)*. L. Elettorale 19 dicembre 1906.

1907

1. *Austria Ungheria (Dalmazia)*. Legge 1 Marzo sulla protezione della libertà elettorale.

(*Alta Austria*). L. 11 Aprile sul voto obbligatorio.

(*Bassa Austria*). L. 13 Febbraio sul voto obbligatorio.

(*Salzbourg*). L. 11 Aprile sul voto obbligatorio.

L. costituzionale 26 Gennaio sulla rappresentanza dell' Impero.

L. elettorale organica 26 Gennaio.

2. *Repubblica di San Marino*. L. 29 Agosto concernente l' elezione dei membri del Gran Consiglio.

3. *Spagna*. L. 8 Agosto 1907 sulle elezioni al Parlamento ed ai Comuni.

4. *Norvegia*. L. 13 Marzo, 12 Aprile, 8 Giugno, 16 Luglio modificanti gli articoli della Costituzione 57, 59, 109, 54, 68, 75, 50, 112. (Notevole la modifica dell' art. 50. Hanno diritto di voto: a) gli uomini che sono cittadini norvegesi, che abbiano 25 anni compiuti, domiciliano da cinque anni nello Stato, e vi risiedono; b) le donne che sieno cittadine norvegesi, abbiano 25 anni compiuti, domiciliano e risiedano da 5 anni nello Stato, e che abbiano pagato allo Stato, al Distretto o al Comune per l'ultimo esercizio precedente delle imposte sopra una rendita di 400 corone almeno nella città, o di 300 corone nelle campagne, ovvero che vivano in comunità intera o parziale con un congiunto che paghi queste imposte.).

5. *Russia*. L. 3-16 Giugno sulla riforma elettorale.

6. *Rumunia*. L. 18 Febbraio - 3 Marzo sulla redazione, revisione, permanenza delle liste elettorali e modificazioni dell' art. 117, 120, 130, 135 della legge elett. 9 Giugno 1885. (Notevolissima: la redazione delle liste è affidata al primo Presidente del Tribunale, l' appello vien prodotto alla Corte d' Appello, il ricorso alla Corte di Cassazione. I termini sono precisi ed improrogabili: ricorsi in appello dal 5 al 25 Novembre; la Corte di Appello giudica dal 12 Dicembre al 30 Gennaio. Fra dieci giorni si può ricorrere in Cassazione. La Cassazione giudica dal 20 Febbraio al 25 Marzo.

7. *Stati Uniti (Massachussett)*. L. 17 Maggio per modificare taluni articoli della

legge elettorale. L. 26 Giugno per modificare le leggi relative al *caucus*. L. 28 Giugno vietante la pubblicazione di articoli per aiutare o combattere candidature senza nomi di autori.

(*California*). L. 19 Marzo per reprimere la corruzione elettorale.

(*New-York*). L. 15 Luglio per stabilire il *maximum* della spesa consentita al candidato.

8. *Italia*. L. 9 Giugno modificante le date di revisione e pubblicazione delle liste elettorali.

9. *Inghilterra*. L. 28 Agosto con cui si abilita le donne all' eleggibilità nei consigli di contea e di borgo.

10. *Grecia*. L. 23 Maggio recante modificazioni alla legge fondamentale sulle elezioni legislative e municipali (n. specialmente la costituzione e disciplina della tessera elettorale d' identità).

CAP. IX.

Le vicende del diritto elettorale in Italia *

124. Costituzioni repubblicane alla fine del secolo XVIII. — 125. Parlamento siciliano del 1812. — 126. Parlamento napoletano del 1820. — 127. Le riforme del 1848. — 128. La lotta per modificare la legge elettorale. — 129. La grande riforma del 1882. — 130. Posteriori modifiche e progetti. — 131. Stato attuale.

COSTITUZIONI REPUBBLICANE IN ITALIA SUL FINIRE DEL SECOLO XVIII

124. Dalla gloriosa repubblica francese rampollarono le piccole repubbliche italiane: la cisalpina con le due costituzioni del 1707 e 1798, la cispadana e la ligure con quella del 1797, la romana con quella del 1799. Memoranda sopra ogni altra

* Palma, *Del potere elettorale negli Stati liberi*. Milano 1867. — La Cava, *Sulla riforma elettorale*. Napoli 1871. — Padelletti, *Teoria dell' elezione politica*. Napoli 1871. — Cattaneo, *Le basi della elezione politica*. Torino 1878. — De Kiriaki, *Della riforma elettorale*. Roma 1879. — Troilo N., *Sulla necessità di una riforma del vigente sistema elettorale*. Roma 1879. (*Studii Pratici*). — Miceli, *Del concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*. Perugia 1882. — Vittorio Emanuele Orlando, *La riforma elettorale*.

fu la repubblica partenopea pel sangue sparso sul patibolo dai migliori suoi figli. La costituzione in 421 articoli si dovette a quell' uomo di mente sublime, e di coscienza austera, che fu Mario Pagano. L'art. 6 fissa lo *stato politico* dei cittadini nel modo seguente: *ogni uomo nato e dimorante nel territorio della repubblica della età di 23 anni compiuti, ed iscritto sul registro civico del suo cantone, e domiciliato per un anno intero nel territorio della repubblica, pagando una contribuzione diretta, è cittadino della repubblica* *.

Milano 1883. — Persico, *Le rappresentanze politiche ed amministrative*. Napoli 1885. — Schanzer, *Notizie sull'ordinamento del potere legislativo e sull'elezione dei vari Stati d'Europa*. (Nel Buletin de l'Institut International de Statistique - II 1887). — Bonghi, *La nuova legge elettorale* (in Nuova Antologia Febbraio 1882). — Brunialti, *La riforma elettorale, il voto politico* (in Nuova Antologia 1888). — Idem, *La legge elettorale*. Torino 1882. — Liroy, *Elettori ed eletti*. Milano 1874. — Santini, *Operazioni elettorali politiche, eleggibilità, ecc.* Roma 1883. — Zanardelli, *Progetto di legge 1880-1881 B 33 Doc. 1880-1882*. — Serra-Groppello, *La riforma elettorale*. Firenze 1888. — Zanichelli, *La riforma della legge elettorale* (in Rivista di Drit. Pub.). Bologna 1893, pag. 345-393. — Jona, *La rappresentanza politica*. Modena 1893. — Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*. Bologna 1894. — Gaeta, *La teoria del suffragio politico*. Torino 1897. — Montalcini, *Problemi elettorali* (in Nuova Antologia, 1 giugno 1904). — Idem, *La legge elettorale*. Milano 1901. — Montezemolo C., *Le elezioni in Italia*. Mondovi 1898. — Treves, G., *La legge elettorale, come la riformerei*. Roma 1899. — Baldi A., *La riforma elettorale*. Basano 1899. — Sabin G., *La riforma del sistema elettorale in Italia*, con prefazione di G. Mosca. Torino 1910.

* Petrucci, *Le principali costituzioni politiche del mondo*. Napoli 1860, pag. 3. La costituzione napoletana come quelle di tutte le altre repubbliche del tempo, ad imitazione della francese, poneva per base dell'elettorato il censo. Della capacità nessuna traccia. Sulla repubblica cisalpina si ha un buon lavoro di Giuseppe Gallavresi, *Il diritto elettorale politico secondo la costituzione della repubblica cisalpina*. Milano 1905. Da questo libro spigolo qualche nota sulla forma della votazione. Il piano di costituzione per la repubblica cispadana (tit. IV art. 43) prescrive: « tutte le elezioni nei comizi primari si fanno a scrutinio segreto per scheda scritta alla tavola del Presidente, o per nomina all'orecchio o dei due segretari o degli scrutatori. » Nella riforma posteriore alla costituzione fu invece detto che il voto si sarebbe dato a voce. Ciò corrispondeva alle fiere richieste degli ultra democratici, dei quali erasi reso interprete Melchiorre Gioia nella sua dissertazione sul *Problema dell'amministrazione generale della Lombardia* (Milano 1797), scrivendo:

La qualità però di cittadino serviva per l'assemblea primaria (Art. 9) : ogni duecento cittadini sceglievano poi un elettore, dal cui voto, a sistema indiretto, usciva il deputato (Articolo 29). L'età era per l'elettore di 25 anni, pel deputato o componente del Consiglio di 30, pel Senatore di 40 (art. 31, 80, 71). Una sublime concezione di scarsa efficacia pratica peraltro era il corpo degli efori, destinato alla custodia della costituzione, come ai tempi classici della Grecia (art. 350 e segg.).

La vita effimera di questa, come delle altre costituzioni repubblicane, non permise di verificare l'utilità pratica delle riforme progettate.

PARLAMENTO SICILIANO DEL 1812

125. Anche prima che cessasse il turbine napoleonico, e la cappa di piombo del Congresso di Vienna scendesse sulle speranze dei popoli per un regime più libero ed umano, la Sicilia aveva fatto l'esperimento di un governo costituzionale.

Come altrove si è detto, le tradizioni parlamentari erano antiche in Sicilia. Il trattato di Utrecht conteneva nell'articolo settimo l'obbligo del sovrano di Sicilia di approvare, confermare, ratificare tutti i privilegi, le immunità, le esenzioni, le libertà che il regno di Sicilia aveva per lo innanzi godute*. Carlo III nel 1735, e poi il successore Ferdinando III, giurarono nel Duomo di Palermo il rispetto di queste franchigie. E quando parve che la corte Borbonica tendesse ad abolire o a ridurre di fatto i privilegi conquistati, i Siciliani insorsero e con l'aiuto dell'Inghilterra costrinsero Ferdinando III ad un

il segreto apre il campo alla cabala e all'intrigo : chi darà il suo voto in segreto può venderlo a due o tre lire.

* La Farina, *Storia d'Italia dal 1815*. Torino 1863, vol. 1, pag. 2.

esplicito riconoscimento dei loro diritti, con la concessione di una nuova Carta Costituzionale, che fu quella del 1812*.

Questa carta è il complesso di parecchie leggi riflettenti *il potere legislativo, il regolamento di successione al trono, la libertà, i diritti e doveri del cittadino, i diritti e i pesi feudali, l'abolizione dei fedecommissi, il potere esecutivo, il potere giudiziario, i consigli civici e le magistrature municipali.*

Abolite le tre camere o *braccia* (baronale, ecclesiastica, demaniale) furono ad esse sostituite due Camere: una prima in cui sedevano i possessori di parie ecclesiastiche e laicali: una seconda elettiva con i rappresentanti di tutti i comuni compresi i baronali. Il Regno fu diviso in ventitre distretti ognuno dei quali inviava due rappresentanti. Oltre a ciò avevano rappresentanti le università di Palermo e di Catania, 1 per ognuna, la città di Palermo 6, di Messina 3, di Catania 3, qualunque altra città di popolazione superiore alle seimila anime 1, superiore alle diciottomila anime 2.

Per essere elettori in un distretto occorreva pagare una rendita, iscritta, annua, di almeno diciotto once: per essere elettore a Palermo invece occorreva pagare una imposta di once 50. In tutte le altre città bastava l'annua imposta di once diciotto, come nei distretti †.

* Dal titolo dello Statuto *libertà, diritti e doveri del cittadino* riproduco alcune disposizioni, che mi sembrano degne di ricordo. Art. 2: *ogni cittadino siciliano avrà il diritto di resistenza contro qualunque persona, che, senza essere autorizzata dalla legge, volesse usargli violenza, o con la forza o con la minaccia.* Art. 10: *ogni siciliano, per potere aver parte diretta alla formazione della legge, dovrà saper leggere e scrivere, e così nel 1830 non sarà permesso ad alcun siciliano che non sappia leggere il poter essere elettore.* Art. 11: *ogni cittadino siciliano che da oggi in avanti non avrà cura di vaccinare i figli non potrà avere parte diretta od indiretta alla formazione delle leggi, nè potrà essere ammesso nei consigli civici.*

† Petruni, *Op. cit.*, pag. 87 e segg.

Il sovrano mise il veto soltanto all'articolo 11; le altre disposizioni elaborate dal Parlamento andarono in vigore.

È il sistema che il Palma chiama del *metropolismo*, secondo cui il valore diverso della moneta, dalla città alla campagna, è fattore del censo elettorale*.

PARLAMENTO NAPOLETANO DEL 1820

126. Napoli dovè all'audacia del generale Pepe, che capitava un'insurrezione militare, la concessione di uno statuto. Non si era ingannato il principe di Metternich, quando nel Congresso di Vienna pretendeva l'abolizione della costituzione siciliana, malgrado il caloroso patrocinio che ne facevano gl'inglesi, affermando che essa sarebbe stata di cattivo esempio ai napoletani**. Il vecchio Ferdinando, impaurito, concesse la costituzione nel 6 luglio 1820, e nel 13 luglio successivo ne giurò sul vangelo la osservanza.

È istruttivo tuttora leggere gli atti del Parlamento Napoletano †.

La Camera tenne 73 sedute ordinarie e 16 straordinarie, negli anni 1820 e 1821, discutendo di tutti i più gravi problemi dello Stato, con senno, moderazione e liberi sensi. Mercè atti sovrani 7 e 22 luglio 1820, era stata adottata la costituzione spagnuola, ma era stata fatta salvezza al Parlamento d'introdurvi le opportune modificazioni. Il Parlamento infatti discusse a lungo gli emendamenti, e la nuova costituzione napoletana fu pubblicata nel 29 gennaio 1821.

È un atto che consta di 371 articoli, e comprende, come la siciliana, tutte le più svariate disposizioni attinenti al governo, compresa l'amministrazione municipale, e l'amministrazione della giustizia ††.

* Palma, *Corso di diritto costituzionale*. Firenze 1884 vol. II.

** Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica*. Torino 1896 vol. I. pag. 490.

† Carlo Colletta, *Diario del Parlamento nazionale delle due Sicilie negli anni 1820 e 1821*. Napoli 1864.

†† Petrunti, *Op. cit.*, pag. 150 e segg.

Circa l'elettorato, vi si trovano distinte tre assemblee: *assemblea di parrocchia*, che comprende tutti i cittadini di anni venticinque, i quali, funzionando da elettori primarii, eleggono un rappresentante od un elettore per ogni duecento anime; *assemblea di circondario*, composta degli elettori già eletti, e che debbono nominare a loro volta gli elettori provinciali in proporzione di tre per ogni deputato; *assemblea provinciale* composta dei veri elettori, che procedono alla elezione dei deputati, uno per ogni cinquantamila anime. L'eleggibilità non si vede sottoposta a nessuna condizione di censo, o di capacità, tranne che al domicilio per i sette anni precedenti*: come nessuna condizione, tranne quella dell'età, è imposta all'elettorato. Notevoli anche la funzione di una sola Camera e l'indennità parlamentare**.

LE RIFORME DEL 1848

127. La primavera della libertà italiana fu prodiga di statuti e riforme in quasi tutti gli stati. Mette conto di rilevarne a brevi tratti la maggiori caratteristiche †.

In Piemonte e Sardegna la legge elettorale 17 marzo 1848 fu compilata piuttosto frettolosamente.

Venne pubblicata con un preambolo di Carlo Alberto, dove si diceva:

«Dopo avere stabilito le basi del Governo rappresentativo,

* Art. 48 della Costituzione.

** Art. 95; *i deputati godranno di una indennità a carico delle rispettive provincie, la quantità della quale verrà fissata dal parlamento nel secondo anno di ogni deputazione generale. Mi piace ricordare due articoli che fissano la distinzione dei poteri: art. 15; la podestà di far leggi risiede nel Parlamento col re: art. 17; la potestà di applicare le leggi alle cause civili e criminali risiede nei tribunali fissati dalla legge.*

† Queste leggi elettorali si trovano tutte pubblicate in appendice alla Relazione Zanardelli.

« fu nostra cura di affrettare il momento in cui, radunate le Camere, il nostro popolo fosse chiamato ad usare in beneficio della patria di tutte le libertà che gli abbiamo assicurate. E perchè a ciò era anzitutto necessaria la legge che doveva regolare la elezione dei deputati, abbiamo tosto dato le disposizioni opportune, affinchè quella vi venisse nel più breve termine proposta, senza aspettare che fossero raccolte tutte le notizie di fatto, la cui cognizione poteva forse riuscire opportuna per fissare le condizioni dei diritti elettorali. Così senza frapporre nessun indugio, prese in seria considerazione le condizioni politiche in cui si trovava la nostra patria, pieni di confidenza nel senno e nella virtù del nostro popolo, ci siamo indotti per una parte a partecipare il diritto di eleggere a quel maggior numero di cittadini che fossero compatibili colle condizioni di un Governo sinceramente rappresentativo, ed abbiamo lasciata per l'altra appieno libera agli elettori la scelta dei deputati. Portiamo ferma fiducia, che venendo per tal modo liberamente e pienamente espresse tutte le opinioni e desiderii della nazione, il concorso della camera elettiva cogli altri poteri dello Stato varrà a perfezionare e rassodare gli ordini costituzionali ».

Il fondamento dell'elettorato fu: venticinque anni d'età, godimento dei diritti civili e politici, saper leggere e scrivere, pagamento d'una imposta annua di lire 40 almeno, che per talune provincie erano ridotta a 20. Categorie speciali di elettori per capacità erano quelle descritte negli art. 3, 4, 5, 6, 7, 8. Per l'eleggibilità il godimento dei diritti civili e politici, il domicilio e l'età di anni trenta erano condizioni indispensabili.

In Lombardia la legge elettorale 9 maggio aveva per scopo di regolare non solo la scelta dei rappresentanti, ma anche la nomina di una costituente per stabilire la forma di governo e la carta costituzionale (art. 1). Elettori tutti i cittadini che compissero ventun'anno nel primo giorno della elezione, eleg-

gibili tutti coloro che compissero venticinque anni nel 1.º giorno dell'elezione. Il Collegio era ordinato a scrutinio per provincia, così esprimendosi l'art. 39: *ogni elettore chiamato consegna la propria scheda chiusa contenente tanti nomi quanti sono i rappresentanti che devono essere eletti per la sua provincia.*

La Repubblica Veneta ebbe un primo decreto dittatoriale Manin in data 3 giugno 1848, poi una legge elettorale 24 dicembre 1848, poi una seconda legge 17 luglio 1849, leggermente ritoccata da altra 4 agosto 1849. Il decreto Manin stabilì tutti come elettori a 21 anno, ed eleggibili a 25 (art. 3); le circoscrizioni elettorali sino a duemila anime eleggevano un deputato, da 2001 a 4000 due, da 4001 a 6000 tre.

La legge 24 dicembre 1848 fissò il numero dei deputati a 128, da eleggersi a scrutinio di lista da 14 Collegi: e propriamente in un collegio da eleggersi 12, in due 11, in cinque 10, in tre 9, in uno 8, in uno 5, in uno 4.

Come condizione di elettorato fu richiesto il domicilio da oltre sei mesi, ma si concesse il diritto agli stranieri, che avessero militato sotto le bandiere della Repubblica. Con sentimento patriottico ed unitario l'art. 2 della legge spiegò che « la parola cittadinanza usata dalle leggi precedenti doveva intendersi nel largo senso di cittadinanza italiana ».

Nel Gran Ducato di Toscana la prima legge elettorale 3 marzo 1848 fissava l'elettorato a 21 anni, con la condizione di un reddito imponibile di lire trecento annue, oltre poche categorie di capaci; e l'eleggibilità ad anni trenta. La seconda legge 10 febbraio 1849, sotto il triumvirato Guerrazzi, fissava l'elettorato a 21 anni, e l'eleggibilità a 25, senza altre condizioni: divideva inoltre lo Stato in dodici compartimenti, per eleggere 170 deputati a scrutinio di lista.

Lo stato Romano ebbe alterne vicende elettorali, secondo che il Papa o la Repubblica comandava, cioè uno statuto 14 marzo 1848 ed una legge elettorale 29 dicembre 1848 dati

dal Papa, ed uno Statuto 1 luglio 1849 dato dalla Repubblica. Le leggi del Papa contemplavano due assemblee; una di nomina sovrana, e l'altra di elezione popolare. Per l'elettorato occorreva il possesso d'un capitale di scudi trecento, per l'eleggibilità di tremila. La Repubblica ammise tutti i cittadini al voto e all'eleggibilità col solo limite di anni 21 per gli elettori e 25 per l'eleggibile. Il voto fu dalla Repubblica dichiarato *universale, diretto e pubblico*; fu anche stabilita un'indennità, cui non si poteva rinunciare (art. 26).

La costituzione del Regno di Napoli, pubblicata l'11 febbraio 1848, fu completata dalle leggi elettorali 29 febbraio, 5 aprile, 25 maggio 1848. Base del voto fu ritenuto il censo che doveva essere di ducati 24 per l'elettorato, di ducati 240 per l'eleggibilità, l'una e l'altra imposta furono rispettivamente ridotte a 12 e 120 ducati con la legge 24 maggio 1848 (art. 21). Lo Stato venne diviso in 54 collegi, da cui venivano eletti a scrutinio di lista 144 deputati *. È veramente notevole che tutti gli stati italiani, come già Sicilia nel 1812 e Napoli nel 1820, adottassero lo scrutinio di lista, ed anche l'indennità parlamentare. Il solo Piemonte non ebbe l'indennità, e piegò al collegio uninominale, malgrado il contrario parere di Cesare Balbo. Non fu fortuna certamente che la legge piemontese, più delle altre imperfetta, diventasse poi la legge dell'Italia Unita.

LA LOTTA PER MODIFICARE LA LEGGE ELETTORALE

128. Col decreto legislativo 20 novembre 1859, e poscia con la legge 31 ottobre 1860 la legge elettorale piemontese si estese al resto d'Italia. Ma sin dai primi albori del Parlamentarismo

* Art. 15 della legge napoletana 24 maggio 1848 « potranno i Comuni conceder ai rappresentanti pel periodo delle sessioni una indennità non eccedente tari venti al giorno, tranne a coloro che risiedono nella capitale ».

italiano cominciò una lotta assidua per mettere la vecchia legge piemontese all'unisono coi progressi più notevoli degli stati liberi. Questa lotta non è durata meno di ventidue anni.

Nella seduta 19 febbraio 1864 gli onorevoli Crispi e Petruccelli presentarono un progetto di legge in tredici articoli, contenente tre punti principali; concessione del diritto di voto a tutti i cittadini di ventun anni, che sapessero leggere e scrivere, indennità parlamentare, eleggibilità a venticinque anni. Il progetto non ebbe la fortuna di essere portato alla discussione.

Nel 1867 fondavasi dal Crispi, dal Bertani e da altri uomini di sinistra il giornale *La Riforma* col motto baconiano *instauratio ab imis*, e il programma della *Riforma* segnava in primo posto la revisione della legge elettorale.

« Domandiamo che il Parlamento venga costituito a suffragio
« universale, esclusi gli analfabeti, a scrutinio di lista, che
« l'ufficio di deputato sia convenientemente retribuito: una ri-
« forma parlamentare che abbia per base l'incompatibilità
« della nazionale rappresentanza dai pubblici uffici, l'ineleg-
« gibilità e la decadenza dalla deputazione di chi assuma o
« partecipi ad imprese sussidiate dallo Stato *.

Due proposte di Cairoli, presentate nel 31 maggio 1872 e nel dicembre 1873, benchè recanti le firme dei maggiori uomini di sinistra, per dare l'elettorato a tutti i cittadini di ventun anni, che sapessero leggere e scrivere, furono respinte dalla Commissione all'uopo nominata. Una proposta, anche più temperata, presentata sullo scorcio del 1875, dagli onorevoli Corte e Maurigi, incontrò eguale fortuna.

* Scritti di Agostino Bertani. Firenze 1890 pag. 209.

LA GRANDE RIFORMA DEL 1882

129. Con l'avvento della sinistra al potere, il problema elettorale cominciò ad assumere forme più concrete. Dopo che De Pretis nel programma di Stradella n' ebbe fatto uno dei capisaldi dell'azione parlamentare della Sinistra, e dopo che il Re nel discorso del trono ebbe affermato che *l' elettorato politico* doveva avere una più sincera rispondenza alle progredite condizioni della società, non era lecito più oltre indugiare.

Con decreto reale del 23 aprile 1876 il ministro Nicotera istituì una commissione per la riforma elettorale, di cui chiamò a far parte i senatori Conforti, e Tecchio, i deputati Cairoli, Crispi, Corte, Maurigi, Righi, Guerrieri-Gonzaga. Il Decreto così fissava la funzione della Commissione.

« Considerando che la volontà della nazione, fondamento
« del nostro diritto politico e glorioso titolo della monarchia
« su cui venne costituita l' unità della patria, ha la sua ordi-
« naria manifestazione per mezzo del corpo elettorale da cui
« emana la Camera rappresentativa. Considerando che le con-
« dizioni dell' elettorato politico, determinate per legge, quando
« primamente fu sancito il patto costitutivo della nostra società
« politica, furono poscia con altra legge modificate, allorchè,
« ampliato il Regno, si venivano raccogliendo in un solo stato
« le maggiori parti di Italia.

« Considerando che ora, consolidata l' unità politica, con-
« dotta presso a termine la grande opera della piena concor-
« danza delle leggi e delle istituzioni rappresentative, intro-
« dotte nuove disposizioni che variano notabilmente le relazioni
« personali ed economiche dei cittadini, si è manifestato il
« desiderio e il bisogno che le norme da cui è regolato l' eser-
« cizio dell' elettorato politico, vengano condotte ad una più
« sincera rispondenza colle progredite condizioni della società.

« Considerando che il desiderio di studiare e riformare la
« costituzione del corpo elettorale si è manifestato anche con
« ripetute dichiarazioni e con formali proposte presentate nel
« Parlamento.

« Considerando che prima di introdurre correzioni e varia-
« zioni in una delle leggi fondamentali dello Stato è necessario
« procedere con sicuro avvedimento, tanto per accertare quali
« siano le mutazioni veramente desiderate e desiderabili, quanto
« per provvedere a regolarne le conseguenze ecc. ecc. ».

La Commissione si radunò il 30 aprile 1876, scegliendo a presidente il senatore Conforti ed a segretario il deputato Corte. Tenne sette sedute riassunte in verbali semplici e precisi. Del suo lavoro incaricò il Correnti per stendere una relazione da presentarsi al Ministro. Su questa scorta il Nicotera presentò il suo progetto di riforma, che non ebbe la fortuna di veder discusso. Fu invece fortunato di menare in porto una leggina sulle incompatibilità, ch'è quella del 13 marzo 1877, tuttora vigente.

Il Crispi e lo Zanardelli, pervenuti al Governo, non dimenticarono la riforma elettorale, di cui apparecchiaron due progetti. Ma la breve ed incerta vita ministeriale non permise ad essi di attuare il loro disegno. Poco dopo il De Pretis, riprendendo il governo dello Stato col portafoglio dell'interno, presentava nella seduta 17 marzo 1879 un progetto di legge, su cui riferiva il Brin. Anche questo disegno, per la chiusura della sessione, non venne alla discussione.

Ma nella nuova sessione, dopo la esperienza del passato, il De Pretis presentò una proposta, contenente soltanto poche e sostanziali riforme della legge elettorale nella seduta 31 maggio 1880. Tutti gli articoli di questo progetto erano in numero di ventuno, e la relazione occupava poco più di tre pagine stampate. « Per agevolare il compito vostro, diceva l' accorto
« Ministro, e rendere possibile la sollecita discussione, e la

« votazione del progetto, ho creduto semplificarlo, eliminando « quelle disposizioni secondarie, le quali per sè medesime non « influiscono seriamente sulla efficacia delle riforme fonda- « tali, che ho l'onore di proporre alla vostra approvazione ».

La Camera chiamò all'esame di questo progetto i più autorevoli parlamentari di tutti i partiti, cioè Mancini, Crispi, Nicotera, Sella, Minghetti, Correnti, Coppino, Lacava, Rudini, Chimirri, Berti, Zanardelli. La Commissione si costituì, eleggendo a presidente il Mancini, a segretario il Mussi, a relatore lo Zanardelli: e lavorò per tre mesi, tenendo sedute quasi quotidiane. Il relatore attese al lavoro di coordinamento nel periodo delle ferie, e colla riapertura della Camera presentò una monumentale Relazione, che onora il Parlamento italiano.

Cominciarono le discussioni alla Camera nel 24 marzo 1881, e durarono sino a tutto luglio, interrotte da crisi ministeriali, una delle quali chiamò all'ufficio di guardasigilli lo Zanardelli. Convenne, per rendere possibile l'attuazione della legge, separare la riforma del collegio dal resto del progetto, vive e disparate essendo le opinioni sullo scrutinio di lista. La nuova legge, con piccole mende del Senato, fu promulgata nel 22 gennaio 1882. Anche la riforma del collegio fu menata in porto, e diventò legge colla promulgazione in data 7 maggio 1882.

Caposaldo della riforma del 1882 è l'allargamento del suffragio. Il censo fu abbassato a 19,50, la capacità al limite dell'istruzione elementare obbligatoria, e numerose categorie di presunti capacitarii furono introdotte. Siccome però l'applicazione della legge sulla istruzione elementare obbligatoria data appena dal 1877, sorse naturalmente la quistione sulla opportunità d'una disposizione transitoria. Il relatore proponeva un esame speciale, ma prevalse invece il criterio d'una dimanda speciale autenticata, che fosse prova del saper leggere e scrivere. La disposizione (ch'era copiata dalla legge elettorale

portoghese) passò alla Camera sotto il nome di *articolo cento*, la cui durata fu limitata ad un biennio. Per effetto della riforma gli elettori salirono da 621,896 a 2,017,829..

In seguito alle gravi opposizioni incontrate la modifica del collegio fu ristretta in confini molto modesti, essendo stato adottato uno scrutinio di lista a sezioni ridotte, con allargare il collegio uninominale, e ridurre al minimo la rappresentanza della minoranza. I primi esperimenti di questo pseudo scrutinio di lista furono disastrosi, sia per non essersi punto soppressi i difetti del vecchio collegio, sia per le immorali coalizioni dei candidati, inevitabili del resto nella prima attuazione di votazione in nuovo collegio comechessia allargato. La Camera, dopo tre rapidi esperimenti, con giustizia sommaria seppelli lo scrutinio di lista, richiamando in vita il collegio uninominale con la legge 5 maggio 1891 n. 210.

POSTERIORI MODIFICHE E PROGETTI

130. L'on. Crispi nella tornata 2 aprile 1894 tra gli altri progetti uno presentava col titolo: *modificazioni alla legge elettorale politica ed alla legge comunale per la parte concernente la compilazione delle liste elettorali* *. La Commissione incaricata di riferire, composta dei deputati Torraca, presidente e relatore, De Martino segretario, Barazzuoli, Del Balzo, Parpaglia, Tripepi, Ruggeri, Guy, presentava la relazione nella seduta 27 aprile 1894, e riasumeva le sue proposte nei seguenti punti principali:

a) tolte le liste elettorali alla diretta ingerenza dei corpi elettivi locali;

b) concentrata sul sindaco e sopra una Commissione di poche persone la responsabilità della preparazione degli elenchi

* *Atti Parlamentari 1892-1895 n. 352.*

per le proposte di cancellazione e nuove iscrizioni, e resa più concreta la responsabilità stessa :

d data alle minoranze una sicura garanzia :

e escluse le iscrizioni per notorietà, e stabilito che ogni iscrizione come ogni cancellazione dovesse esser documentata :

f regolata la prova della sufficiente istruzione :

g sottratte all'arbitrio le assegnazioni di domicilio nei collegi :

h resa attiva la competenza di un primo giudice di Appello :

i disciplinata l'azione del P. M. perchè sia utile e non pericolosa :

l più ragionevolmente applicate e distribuite le pene, perchè riescano facilmente applicabili.

La Camera approvò il progetto, che divenne poi la legge 20 luglio 1894. Scopo precipuo della riforma era di rendere effettiva la permanenza delle liste, assegnando agli elenchi la indicazione delle necessarie mutazioni da introdurre in esse. Ma nella pratica anche questo principio, ch'è fondamentale per la serietà e la legalità dello stato civile del Corpo elettorale, è stato manomesso dalla giureprudenza mutevole della Corte di Cassazione di Roma *. Colla revisione straordinaria, compiuta in base alle legge 11 luglio 1894, gli elettori scemarono da 2,934,445 a 2,190,185.

Nel 9 giugno 1901 una leggina Torrigiani ha meglio disci-

* Contrariamente al preciso disposto degli art. 16 e 21 della legge la Corte di Cassazione ha ammesso la possibilità della cancellazione di un elettore dalla lista, mediante il riesame del titolo originario d'iscrizione, con le sentenze: 23 Nov. 1897 (pubblicata nel *Man. Ast.* 1896 pag. 145), 28 febbraio 1896 (ib. pag. 152), 21 maggio 1898 (ib. pag. 355), 12 gennaio 1899 (ib. pag. 101), 4 maggio 1901 (ib. pag. 217), 6 novembre 1902 (ib. pag. 254), 31 gennaio 1903 (ib. pag. 354), 10 marzo 1904 (ib. pag. 150).

Di recente soltanto, con sentenza 21 novembre 1908 (*Man. Amm.* 1909, pag. 71) è sembrata ritornare alla vera interpretazione della legge.

plinato l'efficacia delle schede nulle da sottrarsi dal computo dei voti, e delle schede recanti segni manifesti di riconoscimento.

Tra gli ultimi progetti, presi in considerazione, ma non discussi, sono da ricordare il progetto dell'on. Mirabelli ed altri 48 deputati presentati nel 15 giugno 1904 per la concessione del suffragio universale, i progetti Mazza, Gallini, Chimienti per l'indennità parlamentare, il progetto Giolitti (4 maggio 1909) per modificazioni alla legge.

Queste modifiche non riflettono nè il voto, nè il collegio, ma solo le *operazioni elettorali*, e propriamente la distribuzione dei certificati, l'assegnazione dei luoghi di riunione, la composizione e presidenza dei seggi, la riassunzione dei voti e proclamazione degli eletti, l'aggravamento di pene per taluni reati elettorali.

Nel 21 dicembre 1910, sotto il titolo *estensione del suffragio elettorale ed altre modificazioni della legge elettorale politica* l'on. Luzzatti ha presentato un disegno di legge per estendere il voto, introdurre l'obbligatorietà del suffragio, modificare in parte il precedente progetto Giolitti sulle operazioni elettorali. Di queste ultime proposte parleremo al luogo opportuno. Quanto al voto, la Relazione Ministeriale premesso che « le condizioni sociali del nostro paese non sono tali da consentire, in prova, l'adozione del suffragio universale, nel senso, « di estendere anche agli analfabeti il diritto di voto » propone di sostituire all'*esame d'idoneità* sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio un esame avanti ad una Commissione presieduta dall'ispettore scolastico. Il nuovo esame consisterebbe nella dimostrazione di saper leggere e trascrivere un brano di stampato, o nel saper leggere e scrivere i numeri.

STATO ATTUALE *

137. La composizione del corpo elettorale è andata sempre

* *Statistica delle Elezioni Gen. Polit. nella XXII legislatura.* Roma 1909. Le

variando, a cominciare dal 1860 ad oggi, come può rilevarsi dalla seguente tabella statistica:

pubblicazioni statistiche italiane da consultarsi in argomento sono: *Elezioni politiche ed amministrative, anni 1865-66*. Firenze tip. Tofani 1867.

Elezioni generali politiche degli anni 1860 e 1874. Roma tip. Cenniniana 1876.

Elezioni generali politiche del 1876. Roma tip. Cenniniana 1877.

Elezioni generali politiche 16-23 maggio 1800. Roma tip. Cenniniana 1880.

Elezioni generali politiche 29 ottobre e 5 novembre 1882. Roma tip. Elzeviriana 1883.

Statistica degli elettori amministrativi e degli elettori politici secondo le liste definitivamente approvate per l'anno 1883. Roma tip. della Camera dei Deputati (Stabilimenti del Fibreno) 1885.

Elezioni generali politiche 23-30 maggio 1886. Roma tip. Elzeviriana 1887.

Composizione del corpo elettorale amministrativo secondo le liste approvate per l'anno 1887 e numero dei votanti nelle elezioni comunali avvenute nello stesso anno. Roma tip. Eredi Botta 1888.

Risultati delle elezioni generali politiche del 1890 confrontati con quelli delle elezioni generali del 1886 e delle elezioni suppletive avvenute nel corso della Legislatura. Roma tip. Eredi Botta 1890.

Prospetto degli elettori politici e degli elettori amministrativi iscritti nelle liste del 1889 in ciascun comune e risultati delle elezioni gen. polit. 23-30 novembre 1890 e delle elezioni generali amministrative del 1889. Roma tip. Nazionale 1891.

Statistica delle elezioni generali politiche 6 e 13 novembre 1892. Roma tip. Nazionale di G. Bertero 23 novembre 1892.

Statistica delle elezioni generali politiche 26 maggio e 2 giugno 1895. Roma tip. Nazionale di G. Bertero 15 giugno 1895.

Composizione del corpo elettorale politico ed amministrativo e Statistica delle elezioni generali amministrative dell'anno 1895. Roma, Stabilimento tipografico dell' Opinione 1897.

Statistica delle elezioni generali politiche 21 e 28 marzo 1897. Roma tip. Nazionale di G. Bertero 12 aprile 1897.

Prospetto degli elettori politici e degli elettori amministrativi iscritti nelle liste definitivamente approvate per l'anno 1889 (nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 1899).

Statistica delle elezioni generali politiche 3 e 10 giugno 1900. Roma tip. Nazionale di G. Bertero 20 giugno 1900.

Statistica delle elezioni generali politiche 6 13 novembre 1904. Roma tip. Nazionale di G. Bertero e C. 16 dicembre 1904.

Prospetto degli elettori amministrativi iscritti nelle liste definitivamente approvate per l'anno 1905 e dei votanti nelle ultime elezioni comunali (nel Bollettino Ufficiale del Ministero di agricoltura, industria e commercio, numero del 2 luglio 1907).

ANNI a cui si riferiscono le liste e- lettorali	Popolazione totale	NUMERO degli Elettori politici				Leggi elet- torali vigen- ti al tempo della com- pilazione delle liste
		con diritto al voto		temporaneamente privati del diritto elettorale	Totale generale	
		Effettivo	per 100 ab. senza distin- zione di ses- so e di età			
1860	21777334	418696	1.92	..	418696	
1865-66	25964450	504263	1.97	..	504263	
1866		498208	1.92	..	498208	
1870	26801154	530018	1.98	..	530018	
1874	27215771	571939	2.10	..	671339	legge elet- torale 17
1876	27547465	605007	2.30	..	605007	dic. 1860
1879	28045008	621896	2.22	..	621896	n. 4514
1882	28563774	2017829	7.06	94734	2112563	legge elett.
1883	28773790	2353223	8.18	75757	2428980	pol.ca testo
1885	29194398	2420327	8.29	60570	2480897	unico ap- provato con
1889	30035058	2677051	8.91	79269	2756347	Decreto R. 24sett.1882
1890	30245054	2752658	9.10	73397	2826055	n. 999
1892	30665662	2934445	9.57	71900	3006345	Id. e leggi 5 maggio 1891 n. 210 e 28 giugno 1892 n. 315 Legge elett.
1895	31293710	2120185	6.77	39029	2159214	pol.ca testo
1896	31506302	2120909	6.73	?	?	unico appr. con R. De- creto 28 marzo 1895 n. 83
1898	31926334	2247031	7.04	26056	2273037	Id legge 5
1899	32136350	2248509	7.00	?	?	dic. 1897, n. 493 e 7 aprile 1898 n. 117
1904	33139692	2541327	7.67	?	?	Id.id.e leg.
1908	33911468	2930473	8.64	?	?	19 maggio 1901 n.180 e 9 giugno 1907 n.194

Facendo il ragguaglio tra la popolazione calcolata al 1° gennaio 1908 in 33.911.468 e il numero degli elettori in 2.930.473 alla stessa epoca, si trova la proporzione di 5.64 per cento abitanti senza distinzione di sesso e di età. Paragonando poi il numero degli elettori, che godono del voto, col numero dei maschi da ventun anni in su, ch'erano 5.711.542 secondo il censimento del 1904, si ha una proporzione del 33-66 sopra 100. Il numero degli elettori non è egualmente distribuito in tutte le regioni italiane: ciò dipende principalmente dal diverso grado d'istruzione, discendendo da un massimo di 13.4 su cento senza distinzione di sesso e d'età nel Piemonte ad un minimo di 2.7 nella Sardegna ed in Sicilia. La distribuzione è anche diversa da collegio a collegio, passandosi da un massimo di 15.403 elettori nel V collegio di Milano ad un minimo di 2.547 elettori nel collegio di Oristano (Sardegna). Influiscono a questo diverso addensamento oltre il grado di coltura già rilevato, la maggiore intensità della lotta e il maggiore o minore zelo di procurarsi le iscrizioni, la distribuzione diversa delle ricchezze, la diversa composizione della popolazione per ragione di età, distribuzione territoriale e condizioni sociali.

La circoscrizione elettorale conserva tuttora gravi difetti. Secondo l'art. 4 della legge 5 maggio 1891 n. 210 il quoziente elettorale fu ricavato sulla popolazione effettiva, in base al censimento del 1° gennaio 1882, diviso pel numero dei collegi. E questo quoziente fu di 56.995 per collegio, essendo allora in base al censimento la popolazione totale del regno di 28.953.480 abitanti. Ma nella stessa legge fu stabilito che nella sessione susseguente al decennio di censimento sarebbero state rivedute le circoscrizioni elettorali, ed invece, per incuria o malizia di governo, dopo il censimento del 10 febbraio 1901 la revisione non è stata compiuta. Sicchè, essendo cresciuta la popolazione a 32.965.504 col censimento del 1901, il quoziente

elettorale è salito a 64.893 abitanti, e non sarà minore di 75 mila coll'imminente censimento.

La popolazione però non è cresciuta ugualmente in tutti i collegi, oscillando da 325 per mille abitanti nella Provincia di Roma a meno di 5 per mille abitanti in quella di Cuneo, ed in talune, come nella provincia di Potenza, essendo diminuita del 64 per mille. Aggiungasi che secondo la legge del 1892 la circoscrizione elettorale trovava un limite nella divisione territoriale delle provincie, non essendo consentito formare un collegio con comuni appartenenti a diverse provincie, e per dippiù non si deve dimenticare che la ripartizione dei collegi del 1891 fu fatta troppo secondo criterii di alchimia elettorale, anzichè secondo i naturali confini territoriali *. Da ciò è derivato uno squilibrio da collegio a collegio, come pel numero di elettori (e si è visto), così per numero di abitanti.

Due collegi hanno meno di 40.000 abitanti (Brienza con 37.650 e Vigone con 39.533), e 5 collegi oltrepassano centomila anime (Spezia 105.798, Palermo III con 108.978, Milano VI con 114.134, Milano V con 145.416 e Roma II con 165.811). Clasificando i 508 collegi d'Italia si ha una strana scala ascendente, cioè :

2 collegi con popolazione inferiore a 40000 abitanti

9 da 40001	a 45000
13 da 45001	a 50000
35 da 50001	a 55000
103 da 55001	a 60000
97 da 60001	a 64000
46 da 64001	a 66000
84 da 66001	a 70000
60 da 70001	a 75000
30 da 75001	a 70000
24 da 80001	a 100000
5 più di	100000

* Esempio tipico la penisola sorrentina, divisa in cinque pezzi, per essere assegnati ciascuno ad un collegio di Napoli !

Il concorso alle urne è in confortante aumento, essendo stato nel primo scrutinio delle elezioni 7 marzo 1909 del 63.3 per cento e del 70 per cento nella votazione di ballottaggio.

Distinguendo, secondo regione, si ha questa media :

	Capiluoghi di provincia	altri comuni
1. Piemonte	65.0	63.0
2. Liguria	53.1	57.9
3. Lombardia	57.5	68.9
4. Veneto	61,8	66.8
5. Emilia	63.3	69.2
6. Toscana	59.3	69.7
7. Marche	65.7	66.1
8. Umbria	58.0	65.8
9. Roma	49.9	78.0
10. Abruzzo e Molise	72.0	66.8
11. Campania	61.7	67.6
12. Puglie	72.5	74.5
13. Basilicata	60.0	62.2
14. Calabrie	59,8	64.7
15. Sicilia	48.8	67.7
16. Sardegna	68.8	67.2.

Distinguendo secondo collegi, si ha che a Maglie (Lecce) ed a Desio (Milano) votarono il 91.1 per cento, ad Abbiategrasso (Milano) ed Albano Laziale (Roma) l' 80.1, a Borgo S. Lorenzo (Firenze) l' 85.1. Invece a Lucca il 32.5 per cento, a Venezia III il 29.6, a Roma III il 27.6, a Messina I il 24.1. La partecipazione alla lotta dipende da parecchi fattori, come qualità e numero di candidati, condizioni di attriti locali, tempo in cui avviene l'elezione.

Calcolando la votazione dal principio dell' unità italiana, la statistica ci presenta questi risultati :

DATA delle elezioni generali Prima votazione	Liste elettorali sulle quali le elezioni furono fatte	N. degli elettori con diritto al voto			
		in complesso	che non presero parte alle elezioni	che presero parte alle elezioni (Votanti al 1.º scrutinio)	
				Numero effettivo	per 100 elettori con diritto al voto

ELEZIONI A SCRUTINIO UNINOMINALE

1861 - 27 genn. 1865 - 22 ott. completate da quelle fatte il 25 novembre 1866 nel Veneto e nei distretti mantova- vani.	1860	418696	179113	239583	57.2
	1865 Veneto 1866	504269	234340	271923	53.9
1867 - 10 mar.	1866	498208	239965	258243	51.8
1870 - 20 nov.	1870	530018	289044	240974	45.5
1874 - 8 nov.	1874	571939	253422	318517	55.7
1876 - 5 nov.	1876	605007	246749	358258	59.2
1880 - 16 mag.	1879	621096	252272	269624	59.4

ELEZIONI A SCRUTINIO DI LISTA

1882 - 29 ott.	1882	2017829	793978	1223851	60.7
1886 - 23 mag.	1885	2420327	1004526	1415801	58.5
1890 - 23 nov.	1890	2752658	1275485	1477173	53.7

ELEZIONI A SCRUTINIO UNINOMINALE

892 - 6 nov.	1892	2934445	1295147	1639298	55.9
895 - 26 mag.	1895	2120185	868819	1251386(d)	59.0
897 - 21 mar.	1896	2120909	879423	1241486	58.5
900 - 3 giu.	1899 (e)	2248509	938029	1310480	58.3
1904 - 6 nov.	1904	2541327	947441	1583886	62.8
1909 - 7 mar.	1908	2930473	1026786	1903687	65.2

Non è da tacere infine il fenomeno di sproporzione tra gli eletti circa il numero dei voti raccolti, che si aggrava avendo riguardo ai non eletti. La media dei voti degli eletti, nella elezione 8 marzo 1909, fu di 2392 voti, ma ben 243 eletti non raggiunsero tale media. E mentre l'eletto di Milano ebbe 5.225 voti, un deputato fu eletto con meno di 700 voti *. Invece tra i non eletti ci furono il Bona nel collegio di Biella con voti 4.613, il Bossi nel collegio di Varese con voti 3.998, il Renier nel collegio di Udine con voti 3.595; sicchè, se il grado di eleggibilità fosse in proporzione assoluta e non in proporzione relativa al collegio, il non eletto di Biella avrebbe ottenuto il tredicesimo posto nella categoria degli eleggibili.

* Aprile a Regalbuto con 1007, Marghieri ad Amalfi con 710, Gallini a Pavullo con 691.

Leone Gaetani, *La riforma elettorale con il sistema proporzionale* (in *Nuova Antologia*) luglio 1909.

CAP. X.

Natura giuridica del voto *.

132. Opinione prevalente. — 133. Teoria del Santi Romano. — 134. Teoria del Laband. — 135. Teoria del Rossi. — 136. Il diritto elettorale non si può identificare col dovere elettorale. — 137. Partizione del problema.

OPINIONE PREVALENTE

132. *Diritto*, *funzione*, *facoltà*, *competenza*, sono tutti attributi, specificativi, che si danno all'esercizio del voto, secondo il diverso aspetto da cui si considera l'unico atto, che è la designazione al pubblico ufficio. Il voto, infatti, è *diritto*, se vien considerato nella sua origine, può dirsi invece *funzione* se vien guardato nella esplicazione: ugualmente è *diritto* in rapporto al cittadino, *funzione* rispetto allo Stato. Potrebbe anche il voto considerarsi come *competenza*, avuto riguardo alle attitudini speciali pel suo esercizio da parte del cittadino: e similmente si potrebbe ritenere per *facoltà*, tenendo conto soltanto degli effetti.

Ma, qualunque sia la specifica interpretazione, è fuor di dubbio che il voto costituisca un *diritto politico*, non un *diritto naturale*, perchè il voto è derivato e formato secondo storia e

* Padelletti, *Teoria della elezione politica*. Napoli 1871. — Rossi, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico* (Atti della R. Accademia di Scienze di Bologna). Bologna 1908. — Santi Romano, *I diritti pubblici subbiettivi*. (in *Man. Amm. dell'Orlando* vol. I). — Laband, *Des Staatrecht des d. r.* Leipzig 1951. — Vachelli, *Concetto giuridico del diritto politico*. Pisa 1899. — Forti, *Appunti sul diritto di voto a proposito del voto obbligatorio* (in *Giur. It.* parte 4 pag. 353 e segg. 1902). — Riecker, *Die rechtliche natur der moderne Volkvertretung*. Leipzig 1893. — Triepel H., *Wahlrecht und Wahlflicht*. Lipsia 1901. — Dorlhac, *L'electorat politique. Etude sur la capacité electoral*. Paris 1890.

graduale evoluzione dello Stato. In simili concetti sono sostanzialmente di accordo i principali scrittori di diritto pubblico*.

Non manca, tuttavia, il dissenso. E considerare le ragioni del dissenso non è senza pratica utilità, per le conseguenze che se ne traggono in rapporto alla funzione del voto.

TEORIA DEL SANTI ROMANO

133. Il Santi Romano, per esempio, formula una costruzione giuridica del diritto di voto, che non si rapporta nè alla francese, nè alla scuola tedesca, ed è per molti versi degna di considerazione †.

Lo Stato, dice il Romano, per la sua pratica esplicazione ha bisogno di organi, e possono verificarsi tre ipotesi. Lo Stato può obbligare i cittadini a divenire suoi strumenti, servendosi di un diritto di imperio, ed è l'ipotesi del servizio militare obbligatorio: ovvero lo Stato, senza servirsi del comando, ma, offrendo vantaggi materiali e morali, induce i cittadini ad entrare al suo servizio, e si ha il caso del pubblico impiegato: oppure infine, senza comandare e senza offrire, lo Stato conferisce al cittadino un vero e proprio diritto all'esercizio di pubbliche funzioni.

In tal caso sorge il concetto del *diritto politico*, che è il diritto di partecipare alla vita costituzionale ed amministrativa dello Stato. Ma il diritto all'esercizio di questa funzione di Stato non importa, secondo il Romano, la identificazione e la

* Orlando. *Riforma elet.* Milano 1883, pag. 51. — Haurim, *Precis de droit admin.* Paris 1907 pag. 329. — Iellineck, *Sist. Leip.* 1894 pag. 160. — Vacchelli, *Concetto giuridico del diritto politico.* Pisa 1893 pag. 27 e *Difesa giurisdizionale* (nel trattato dell'Orlando, vol. III pag. 241 e 391). — Forti, *Appunti* ecc. (Milano 1902 pag. 353 e segg.). Il concetto di *pretesa o competenza* è evidentemente il fondo della teoria dello Iellineck.

† Nella *Teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cap. VI, pag. 189 e segg. (nell'Orlando, vol. I).

confusione fra diritto e funzione, fra diritto elettorale e funzione pubblica. Il diritto presuppone la funzione, cui è connesso, anzi in certo modo subordinato: ma la funzione pubblica non presuppone il diritto *politico*. Ambedue hanno questo di comune: che l'intrinseca loro manifestazione si presenta come un potere o un dominio di volontà: ma nell'un caso il dominio è proprio del subbietto che lo esercita, nell'altro no.

Questa costruzione giuridica del voto come diritto subbiettivo è ben lungi dal concetto del voto come diritto naturale, prevalente nelle scuole a tipo francese. Ivi il suffragio vien rappresentato come diritto innato del cittadino, ed emanazione della sovranità nazionale, onde la giustificazione logica dell'universalità del voto. La sovranità popolare, da cui deriva il diritto, non è giammai lo Stato, secondo l'idea moderna dello Stato giuridico (*Staatrecht*), ma qualche cosa di diverso, il più delle volte in lotta col Governo, che sarebbe l'organo dello Stato; onde un'immaginaria e perpetua antitesi tra il cittadino e il governo, l'uno per conservare, l'altro per sopprimere le conquiste della libertà.

TEORIA DEL LABAND

134. A contrastare il concetto del voto, come diritto politico subbiettivo, sorge il Laband, ch'è tra i maestri della scuola germanica: secondo il quale la facoltà, spettante ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti, non avrebbe un contenuto soggettivo, ma sarebbe soltanto un riflesso del diritto costituzionale (*sondern lediglich der reflex des verfassungsgrechts*) *.

Il diritto costituzionale, egli dice, detta delle norme obiet-

* Laband, *Staatrecht der d. r.*, Leipzig 1901, I pag. 308. È la teoria dei *diritti riflessi*, che è in onore presso molti scrittori.

tive, non per conferire diritti, ma per regolare la vita dello Stato: da queste norme nasce la possibilità per i cittadini di cooperare alla formazione di un organo statale: ma questa possibilità è identica a quella che ha il cittadino di usare della strada o di assistere ad un'udienza della Corte di Assisie. E tre argomenti egli adduce per negare la qualità di diritto al voto: 1.º la mancanza d'interesse privato; 2.º l'impossibilità che il diritto elettorale s'identifichi coll' *ius quaesitum*, come nel diritto privato; 3.º la sussistenza di certi impedimenti (militare, servo, detenuto), che vietano in modo assoluto l'esercizio del voto, malgrado qualunque volontà contraria, come non accade nell'esercizio del diritto privato.

Ma è stato giustamente osservato da altri *, che siffatti argomenti hanno soltanto apparenza di verità giuridica. È fuori di dubbio, infatti, che il diritto elettorale importi una funzione di Stato, ma non è egualmente da porre in dubbio che l'interesse dello Stato s'identifichi con quello dei cittadini, e che il diritto sorga appunto, perchè c'è la volontà e l'interesse del subbietto. Non si può distinguere ciò che è diritto della comunione da ciò che è diritto singolo nel campo del diritto pubblico †: e la odierna terminologia col nome di diritto pubblico subbietivo in contrapposto al diritto privato serve proprio a specificare questi estremi discussi. Ugualmente non è esatto il venir affermando che il diritto elettorale non sia mai *ius quaesitum*, perchè in più d'una legislazione il diritto di appartenenza alla lista elettorale forma *ius quaesitum*. D'altronde altri diritti subbietivi sfuggono pure alla teorica dell'*ius quaesitum* in materia di quistioni attinenti all'ordine pubblico, e perfino il diritto privato cede talora il campo per la infiltrazione dell'elemento pubblico in tutte le contrattazioni dello Stato.

* Romano, *I diritti pubblici subbietivi*, loc. cit., pag. 191 e segg.

† Fadda e Bensa, *Comento alle Pandette del Vindscheid*. Milano pag. 683.

Infine l'esistenza di certi impedimenti all'esercizio del voto, in determinate condizioni, prova soltanto che vi possono essere limitazioni all'esplicazione del diritto subbiettivo per superiori esigenze dello Stato, come pure avviene nello esercizio di tanti diritti privati. Che, ove mai si dovesse prendere alla lettera la teorica degli impedimenti del Laband, si dovrebbe finire per ammettere che l'impossibilità pel detenuto di coltivare la propria terra sia prova dell'inesistenza nel detenuto di un diritto privato alla coltivazione del proprio suolo!

TEORIA DEL ROSSI

135. All'idea del diritto si contrappone nella scienza l'idea della funzione. Fu il Guizot e i suoi discepoli che prima adombrarono tale concetto: *des qu'un pouvoir est conféré, ce ne peut être qu'à titre de fonction publique* *. Ma la scuola dottrinarina contrapponeva l'idea di funzione a quella di diritto, per mettere di fronte al suffragio universale il suffragio limitato o di scelta. Fu merito invece della scuola tedesca aver ricollegato il concetto di funzione al concetto dello Stato giuridico, fortificando l'idea dello Stato ed innalzando la funzione del voto.

Il Rossi, che più d'ogni altro ha studiato il non facile argomento, segue quest'indirizzo con lieve tinta di originalità, perchè, a suo dire, mentre si deve escludere il concetto di diritto individuale, si deve rettificare la teoria tedesca, rendendo più reale e meno staccato dal corpo sociale il concetto di funzione †. Giova riprodurre il pensiero dell'eminente pubblicista con le sue parole. « Il diritto elettorale, nel suo risultato finale, è una funzione pubblica. Però nel suo movimento originale è un'attribuzione individuale. Esso sorge mediante

* De Ravante, *Quaest. Cost.* Paris 1849, pag. 20.

† Rossi, *Sulla natura giuridica de' diritto elettorale politico.* Bologna 1908 p. 7.

« l'azione dei singoli chiamati a formare il corpo elettorale,
 « ma essi — è qui è il momento decisivo della qualifica di tale
 « attribuzione — si servono di questa loro attribuzione soltanto
 « per dar vita alla funzione elettiva, che quindi interamente
 « domina la loro facoltà. In altri termini: necessariamente la
 « radice dell'atto è una facoltà riguardo all'individuo, ma è
 « una funzione riguardo allo Stato, ed è a questa che si deve
 « por mente, perchè appena questa facoltà si estrinseca, e si
 « rivolge nella sua sorgente individuale, e si compone con
 « quella di altri individui chiamati all'atto elettivo, diventa
 « una funzione pubblica in un corpo nazionale » *. E più in-
 « nanzi: « nel momento logico e giuridico della sua fissazione e
 « della sua attività è semplicemente funzione: certo coi riguardi
 « che lo Stato deve agl'individui, ma questo come regola dello
 « Stato data al suo libero apprezzamento, è soggetta soltanto
 « a norme etiche e politiche » **.

IL DIRITTO ELETTORALE NON SI PUÒ IDENTIFICARE
 COL DOVERE ELETTORALE

Dal concetto di pubblica funzione a quello di pubblico dovere è breve il passo †. Fu il Bluntschli, che prima scrisse:
 « Allo sviluppo moderno corrisponde l'energico sentimento del
 « dovere che riempie tutto il popolo, e la coscienza del do-
 « vere, la quale impone a tutti di consacrare la vita al servizio
 « del tutto, quando questo tutto, lo Stato, abbisogna delle sue

* Rossi, *op. cit.*, pag. 14.

** Rossi, *op. cit.*, pag. 18.

† Nello sviluppo costituzionale inglese si trova marcato questo concetto di dovere, attribuito alla franchigia elettorale. Secondo l'Hearn (*The Gov. of Eng.* 1880 pag. 567) la franchigia elettorale era il corrispettivo del servizio prestato nelle corti di contea, onde per la sua gravità da molti era sfuggito. Ricordiamo che anche presso i Romani il diritto di voto sorse come l'equivalente del servizio militare.

« forze. È conforme al sentimento dei popoli alemanni tanto « il comprendere il diritto pubblico come pubblico dovere, « quanto purificare e nobilitare la politica, mercè i doveri verso « l'umanità, verso i popoli e verso gl'individui » *. Il Bluntschli però erra nel credere d'origine germanica questo concetto. Non l'ignorarono certamente i Romani che distinguevano i *munera publica* dagli *honores*, e avevano i loro uffici obbligatorii, detti perciò *munera personae*. Il Digesto novera parecchie cause, per le quali soltanto era possibile rinunciare a certi carichi **. Non può, poi, a prescindere da ogni altro scrittore, esser dimenticato il Mazzini, che in tutta la sua vita di apostolo bandì per tutta Europa ai giovani esser la vita una continua milizia, in cui all'idea del diritto corrispondeva come equazione l'idea del dovere †.

Il puro diritto esclude l'idea del dovere. Ma non è detto che, poste speciali contingenze, lo Stato non possa per suoi bisogni trasformare, in dato momento, il diritto in dovere. Così è avvenuto del servizio militare, che sorse come privilegio, con annessi speciali benefizi, e si è trasformato in obbligo. Così potrebbe avvenire, che, a vincere l'assenteismo e battere in breccia certe cause di spiccato e deleterio carattere politico, lo Stato finisse con imporre l'obbligatorietà della funzione elettiva, come a suo luogo discuteremo.

È certo che i concetti di diritto statutale, di pubblica funzione, di dovere politico dimostrano il progressivo elevarsi di questo diritto nella coscienza universale. La vita degli Stati moderni riposa massimamente sopra un buon meccanismo elettorale. Il grave è, come già notò il Bagehot, che tutti gli sforzi della scienza e della pratica sono costretti a studiare non il sistema più perfetto, ma quello che meno s'allontani dall'imperfezione.

* Bluntschli, *Politica*. Tit. I cap. II.

** *Dig.*, IV, 3, 15.

† Basta ricordare l'art. I dello *Statuto della Giovane Italia*.

PARTIZIONI DEL PROBLEMA

136. L'organismo elettorale, può essere razionalmente diviso in tre grandi e fondamentali sezioni: l'*elettorato*, l'*eleggibilità*, l'*elezione*, in rapporto cioè al soggetto attivo, al soggetto passivo, alla funzione. Ognuna poi di queste principali partizioni si ramifica in tante minori divisioni, che danno luogo alla necessaria trattazione dei più alti e complessi problemi del moderno diritto pubblico.

Nell'elettorato la prima e più travagliata disamina si riassume nel suffragio universale: limitazioni dell'universalità di voto, rese necessarie dalla pratica e dalla diversa evoluzione degli Stati civili, sono il sesso, l'età, la cittadinanza, il domicilio, le indegnità, le incapacità. Ma oltre la questione del suffragio universale e delle necessarie limitazioni, altri non meno e gravi e delicati problemi dell'elettorato si agitano col voto obbligatorio, col voto multiplo, col voto graduato, col voto limitato, col voto censitario, col voto capacitario.

L'eleggibilità ha un fondamento quasi identico all'elettorato presso che in tutte le legislazioni. Tuttavia occorre in questo campo specialmente indagare il difficile problema delle incompatibilità, indegnità ed incapacità, quasi sempre trascurate.

La funzione pratica, l'elezione cioè propriamente detta, si presenta distinta in tre momenti, che poi costituiscono le sue partizioni naturali, cioè: formazione della lista, funzione del seggio, procedura della proclamazione e delle contestazioni. Qui si riannoda uno dei problemi più ardui e irrisolti, quello della formazione del collegio, col completamento del voto giusto o proporzionale, alla cui soluzione da ben sette anni si travaglia senza via di uscita il Parlamento francese.

CAP. XI.

Il suffragio universale*.

138. Concetto. — 139. Storia. — 140. Teoria.

CONCETTO

138. Per suffragio universale non si deve intendere quello che le parole denotano, ma la teoria del massimo allargamento del voto: giacchè suffragio veramente universale non esiste, e non può esistere per ovvie ragioni. Tutte le legislazioni, infatti, negano il voto agli stranieri, ai non domiciliati, ai detenuti, ai minori, agl'interdetti, agl'inabilitati, ai falliti, ai con-

* De Remusson, *Le Christianisme et le suffrage universel*. Paris 1863. — Sonnino Sidney, *Il suffragio universale in Italia*. Firenze 1870. — Taine, *Du suffrage universel et de la manière de voter*. Paris 1872. — Clere I., *Histoire du suffrage universel*. Paris 1875. — Castellane, *Essai sur le suffrage universel en France*. Paris 1872. — Pascaud, *Essai historique et critique des différents systèmes d'organisation du suffrage politique*. Paris 1873. — Parkmann, *The failure of universal suffrage*. Philadelphia 1878. — Pallavicino C., *Diritto degli analfabeti alla rappresentanza politica, e con quali assistenze essi possano esercitarla*. Chiavari 1877. — Cochut, *Histoire du suffrage universel en France*. Paris 1880. — *Suffragio universale in Italia. Notevole di un ex deputato*, Torino 1883. — Bonasi, *Del suffragio universale* (Accademia di Scienze. Modena vol. XVII). — Cantalupi, *Il suffragio universale e la filosofia sociologica*. Torino 1881. — P. Lafitte, *Le suffrage universel et le regime parlementaire*. Paris 1888. — Castagna M., *Del Suffragio Universale*. Teramo 1888. — Lioy P., *Perchè non anche gl'illetterati?* Torino 1885. — Padelletti, *Il suffragio universale* (negli scritti di *Dritto Pubblico*. Firenze 1881 pag. 229). — Nezard, *L'évolution du suffrage universel dans l'empire allemande*. Paris 1905. — Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique. Vote plurel, vote obligatoire, représentation proportionnelle*. Paris 1901. — L. Palma, *L'ordinamento del suffragio universale in Spagna* (*N. Antologia* 15 Febbraio 1903). — Loyseau I., *Le suffrage universel à travers les ages, à Athènes, à Rome, à Florence, dans l'Eglise, des nos jours*. Paris 1895. — Benoist C., *De l'organisation du suffrage universel. La Crise de l'Etat moderne*. Paris 1895. — Duttrouit, *Le suffrage de demaine*. Paris 1900.

dannati per certe forme di reato. Altre legislazioni rifiutano l'elettorato alle donne, ai militari sotto le armi, ai sovvenzionati dalla pubblica beneficenza. Parecchie infine impongono speciali condizioni di censo e di capacità.

Trattasi in buona sostanza della partecipazione al *ius suffragi* di tutti i cittadini, meno di quelli che, per incapacità permanente o transitoria, dichiarata dalla legge, debbano esserne esclusi.

STORIA

139. Gli antichi non ebbero il suffragio universale, come è inteso da noi.

È ben vero che Aristotele scrisse: *ciò che costituisce veramente il cittadino, la sua qualità particolare, è il diritto di suffragio nelle assemblee e di partecipazione all'esercizio del potere pubblico nella sua patria* *. Ma per Aristotele, come per tutte le costituzioni dei suoi tempi, il cittadino era già un uomo privilegiato. Per essere iscritto nel *demo*, a suo dire, bisognava essere nato libero e da legittimo matrimonio, più occorreva un anno d'istruzione e due di servizio militare **. E perciò vediamo che nella Repubblica di Sparta non si contavano più di settemila, al massimo novemila cittadini, presso i quali era il governo, di fronte ai vinti di Achea, che erano gli antichi abitatori della contrada, in numero di ventimila circa, e di fronte ai duecentoventiquattro mila iloti †.

I cittadini di Atene, che intervennero al giuramento di Aglauro, non erano che ventimila di fronte ad oltre quattrocentomila abitanti, che Atene in quell'epoca noverava.

* Arist., *Polit.* III, I.

** Arist., *La Costituzione degli Ateniesi*, cap. 42. Cfr. Dumont, *Essai sur l'Ephèbie Attique*. Paris 1901.

† Vallon, *Histoire de l'esclavage dans l'antiquité*. Paris 1890, I, p. 19.

Anche il Machiavelli scrisse assai sagge parole per lodare la partecipazione della moltitudine al governo della cosa pubblica: « mai un uomo prudente non debba fuggire il giudizio popolare nelle cose particolari, circa la distribuzione dei gradi e delle dignità; perchè solo in questo il popolo non s'inganna, e se s'inganna fia di raro, chè s'inganneranno più volte i pochi uomini che avessero a fare simili distribuzioni »*. Ma il Machiavelli si rapportava sempre al popolo privilegiato di Roma e Firenze, che partecipava al pubblico governo. In Roma i *cives optimo iure*, godenti del diritto di elettore e di eliggibile, erano pochi in confronto dell'immensa massa di schiavi, di peregrini, di plebe, esclusi dagli uffici e dal voto; onde si calcola che, nei tempi più floridi della repubblica, sopra una popolazione di alcuni milioni soltanto duecentomila cittadini partecipassero al voto. Anche a Firenze, nel secolo XV, il voto era di millecinquecento cittadini sopra una popolazione di circa un milione. Il Sismondi ritiene che i liberi comuni, nell'epoca di maggiore floridezza, potessero contare diciottomila cittadini aventi diritto di voto †. Quindi si spiegano le riunioni tenute all'ombra del campanile, nella chiesa parrocchiale, e la possibilità della partecipazione diretta del corpo elettorale al governo della comunità.

La quistione del suffragio universale sorse veramente con la Rivoluzione Francese, che tanto seme di nuove idee sparse nel mondo civile. La Costituente del 1789 aveva votato un suffragio limitato; ma la Convenzione del 23 giugno 1793, dopo maturo esame, stabilì il suffragio universale, esteso perfino agli stranieri in determinate condizioni. Seppellita la riforma col Primo Impero e col ritorno dei Capeto, il suffragio universale

* Machiavelli, *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*. Lib. I, cap. XLVII.

† Cit. dall'Orlando, *La riforma elettorale*. Milano 1883, pag. 70.

rinacque con la rivoluzione del 1848, nè d'allora, anche attraverso il secondo Impero, è scomparso più dalla legislazione. Oggi la Francia conta 10.729.233 elettori, cioè il 27 per cento della popolazione.

Dell'America si potrebbe non parlare, essendo noto generalmente che ivi il suffragio universale è antico e coevo con l'acquisto della libertà. Sarà sufficiente notare che il suffragio universale è introdotto in tutte le costituzioni degli Stati della grande Repubblica nel Nord, meno lievissime restrizioni in alcuni *, ch'è introdotto nella Repubblica Argentina, Stati Uniti del Brasile, Columbia, Equatore, Paraguay.

Ma ciò che importa rilevare si è che l'Italia è ormai circondata da popoli che si governano a suffragio universale †. La Germania, per le elezioni del Reichstag, ha il suffragio universale con la legge organica del 1867, voluta dal Bismarck, e conta quattordici milioni di elettori. L'Austria ha il suffragio universale con la legge 26 gennaio 1907, e conta circa quattro milioni di elettori. Il Belgio ha il suffragio universale multiplo in base alla legge 12 aprile 1894; gli elettori durante la revisione elettorale 1900-1901 erano 1.472.933 col voto supplementare apparivano 2.269.444. La Norvegia ha conservato il suffragio universale con le leggi 30 aprile, 11 giugno 1898

* In sei Stati dura l'obbligo di pagare una imposta (Massachusetts, Delaware, Georgia, Tennessee, Pensilvania, Texas): in due è facoltativa l'imposta (Nevada e Florida): nel Massachusetts occorre il saper leggere e scrivere, e nel Connecticut e nel Wyoming il solo saper leggere.

† Il rilievo non è mio. Lo fece fin dal 1870 l'on. Sonnino nel suo Opuscolo sul *Suffragio Universale* (Firenze, Barbera). Dopo aver notato il trionfo del suffragio universale presso quasi tutti i popoli civili, egli commentava con amarezza. « Solo « l'Italia, l'Italia che compie una grande rivoluzione, che corona la vittoria dello « Stato sulla Chiesa, che si costituisce una ed indipendente in grazia ed in forza « dei grandi predecessori della rivoluzione francese, l'Italia sola non fa motto « nel veder ammessi al diritto di cittadino soltanto 50000 elettori sopra 7 milioni « di adulti, godenti di tutta la pienezza delle loro facoltà fisiche ed intellettuali » pag. 7).

e 25 Maggio 1905 : ugualmente han fatto la Danimarca e la Svezia. La Francia è governata a suffragio universale con la legge organica 30 novembre 1875 , e conta undici milioni di elettori. Sono rette a suffragio universale la Svizzera con la legge organica 3 maggio 1881, la Grecia con la legge fondamentale 17-25 settembre 1877 , leggermente modificata dalle leggi posteriori, e la Spagna con la legge 26 giugno 1890.

Il suffragio universale è oggetto di aspre contese in Ungheria, dove finirà per prevalere, e perfino in Russia e in Turchia, dove il costituzionalismo è di data recentissima.

In Italia la legge Piemontese del 17 marzo 1848 era fondata sul censo , il quale doveva essere di lire quaranta , e di lire venti soltanto nelle provincie più povere. La legge del 1859 chiamò « nel corpo elettorale i cittadini che per indizii più « sicuri del censo sono reputati possedere la capacità necessaria « all'esercizio dei diritti politici , e che indipendentemente da « ogni condizione di contributo , rappresentano effettivamente « interessi morali e materiali di un ordine superiore della società. » Così, rimanendo il censo a lire 40, furono chiamati al diritto di voto coloro, la cui capacità fosse attestata da titoli accademici, come le lauree, e da certe occupazioni più elevate, come l'insegnamento nelle scuole superiori e secondarie , le funzioni pubbliche e talune professioni. Con la riforma del 1882 il censo, ridotto a 19.80, passò in seconda linea, e si adottò come base il criterio della capacità : anzi fu fatto un limitato esperimento di suffragio universale col concedere il diritto di voto a tutti coloro che, entro un biennio, dimostrassero di saper leggere e scrivere. Questo criterio peraltro, comunque transitorio, è valso a distruggere e render vano il molto inchiostro speso dall'onorevole Zanardelli, nella sua Relazione, per dimostrare l'impossibilità di concedere il diritto di suffragio al cittadino che non avesse avuto il minimo dell'istruzione ele-

mentare obbligatoria *. Il corpo elettorale, dopo la riforma, sali a tre milioni circa di elettori, ed è rimasto presso a poco nelle stesse condizioni, malgrado che la legge 11 luglio 1894 avesse cercato di falciarlo largamente mercè restrizioni procedurali.

Un progetto di riforma elettorale, presentato dal mio amico Mirabelli e da altri 48 deputati nella seduta del 15 giugno 1904, estende il suffragio a tutti i maggiori d'età, donne comprese: ma nonostante la brillante e serrata dimostrazione fatta con la Relazione, il progetto non è arrivato agli onori della discussione.

TEORIA

140. Qui viene in acconcio vedere i vari argomenti che *hinc et inde* si esibiscono. Disse già il Proudhon svolgendo il concetto della sovranità nazionale enunciato dal Rousseau nel *Contratto Sociale*. « Il diritto elettorale è inerente alla qualità di « uomo e di cittadino, come il diritto di eredità, il diritto di « testare, di lavorare, d'instare e rivendicare in giudizio, di « associarsi, di comperare, di vendere, di fabbricare, di arric- « chirsi e di avere dei figliuoli, come l'obbligo del servizio « militare e quello di pagare le imposte » †. La teoria si è ripetuta da tutti coloro che sostengono essere lo Stato moderno basato sui diritti primigenii, connessi alla natura umana. La scienza non può ammettere tale giustificazione del diritto elettorale: ma è certo che non occorre risalire alla classe dei diritti naturali per giustificare l'universalità del voto. Se lo Stato si regge con le imposte, dirette od indirette, che tutti pagano, se tutti sono obbligati al tributo del sangue per la difesa di esso, se tutti sacrificano gli anni migliori nell'apprendere il mestiere delle armi per la tutela dei suoi confini se a tutti lo

* Zanardelli, *Relazione*, pag. 38 e seg.

† Proudhon, *De la capacité politique des classes ouvrières*, pag. 208.

Stato impone tante limitazioni di libertà e tanti piccoli servizi, perchè a tutti non dovrebbe essere concesso il diritto fondamentale della scelta dei reggitori di Stato? In ciò sta la giustificazione politica del voto universale.

Si risponde che per l'esercizio cosciente di questo diritto occorrono qualità e cognizioni, che non è possibile ritrovare in ogni uomo giunto all'età maggiore. « Si tratta, disse il Padelletti, di apprezzare il valore intellettuale e morale di un uomo: operazione della mente che, per raggiungere lo scopo voluto, per essere conforme alla verità, richiede molte condizioni, quali sarebbero, per esempio, la imparzialità, l'assenza della passione, la libertà della determinazione. E non basta: si esigono confronti con la vita politica e privata di altri uomini, che sono candidati alla sua scelta: quindi la necessità di informazioni e di criterio per pesare queste medesime informazioni. L'idoneità a questa difficile operazione abbraccia tutte le facoltà intellettuali e morali del cittadino: dove questa capacità non esiste, non può esistere nemmeno il diritto a concorrere all'elezione. Come questa idoneità si possa determinare è una questione importante, che resta a risolvere, ma che non indebolisce in nessun modo il principio. Chi non riunisce in sé le condizioni richieste, dev'essere dichiarato inabile al diritto di voto. L'incapacità politica è un'incapacità naturale, che riposa sulla medesima base razionale di quella che dipende dall'età, da una malattia mentale, da una condanna criminale*.

Questa del Padelletti è l'idoneità ideale, che ragionevolmente

* *Teoria dell'elezione politica*, pag. 162-164. Della stessa opinione è il Bluntschli (*Politica X, I*). « Condizione indispensabile del suffragio è la capacità di scegliere. « L'estensione del voto dev'essere proporzionata alla capacità e alla volontà di fare una buona scelta. Il suffragio universale è dunque realmente possibile presso un popolo libero, educato, di carattere indipendente, che abbia una coscienza energica dello Stato ».

andrebbe richiesta non solo per l'elettore, ma anche per l'eleggibile. « Se voi volete dall'elettore, diceva Ruggero Bonghi « parlando anche a nome di Silvio Spaventa *, che sappia « leggere e scrivere ed abbia passata la seconda elementare, « come non dovrete volere dal deputato, che sappia qualcosa « di più? E perchè, quando vorreste un attestato dall'elettore o « dal deputato, non ne dovrete volere un altro, anche più alto « e più unico, quando il deputato passa, dal parlare meramente « sugli affari, al dirigerli? Se questo criterio di capacità e di « presunzione di coltura l'introducete al primo grado dell'a- « zione politica, dovete mantenerle logicamente fino all'ultimo: « e se non vi piace mantenerlo in queste, non dovete richie- « derlo neanche al primo grado ».

In buona sostanza, quando l'uomo è giunto all'età maggiore, ed ha dallo Stato il diritto di amministrare sè e di compiere tante altre operazioni ben difficili, che dalle leggi sono prefisse e la cui ignoranza lo costituisce in colpa, non si concepisce perchè non debba avere anche il diritto di scelta del suo deputato: tanto più che questa scelta non vien fatta soltanto dal suo cervello, ma dalla sua volontà in collaborazione con tutte quante le altre **. Il saper leggere il giornale, come richiede in sostanza il progetto Luzzatti di allargamento del suffragio, non influirà guari sulla bontà di questa scelta †. Il

* *Atti Parlamentari*, Marzo-Luglio 1881.

** In base a questo concetto il Calamandrei, *Monarchia e Repubblica rappresentative*, parte II, cap. I, esprime questo concetto: *la mia formula sarebbe quindi: elettori tutti coloro che godono i diritti civili, maschio o femina che sieno*. Victor Hugo diceva, dopo il 1830, che la base elettorale doveva appena constare di questi due articoli: 1. ogni cittadino è elettore; 2. ogni cittadino è eleggibile.

† Anche questa opinione non è mia, ma dell'on. Sidnéy Sonnino, che fin dal 1870 (*Il suffragio universale*, pag. 30) scriveva: « In quanto agli analfabeti, per tutte le ragioni suesposte, non credo nè giustificata nè conveniente la loro esclusione. Il saper leggere è scrivere non costituisce nè in teoria nè in fatto una condizione necessaria e sufficiente pel retto uso del diritto che ogni cittadino di esser rappresentato nel governo ».

popolo basso, scrisse già un conservatore di carata come Cesare Balbo, *la plebe, non sa per certo fare gli affari dello Stato, nè gli stessi suoi, ma sa eleggere bene chi li faccia* *. Noi lo vediamo tutto giorno nella pratica; quello che la pubblica opinione dei non partecipanti al governo dello Stato pensa e determina, rappresenta novantanove volte su cento la verità e l'opportunità. Disgraziatamente, non è l'opinione pubblica che trionfa, ma l'opinione della minoranza, cioè quella che nasce da coloro che hanno il potere e desiderano conservarlo.

Ma altri vantaggi non disprezzabili offre ancora il suffragio universale. Il primo e più importante è quello di elevare il cittadino, educarlo alla trattazione degli affari pubblici, sottrarlo ai tentativi di rivolta, dandogli il mezzo col bollettino di far prevalere i suoi sentimenti. Fin da un secolo addietro Alessio Tocqueville aveva additato ai Governi Europei lo spettacolo dell'America libera, dove tutti i cittadini prendevano interesse e partecipazione alla cosa pubblica: e mezzo secolo fa Stuart Mill nel cap. VII del suo famoso *Governo Rappresentativo* aveva detto: « Gli è col mezzo della discussione politica che l'operaio, la cui occupazione è affatto macchinale, « il cui modo di vivere gli vieta qualsiasi varietà di impres-
« sioni, di circostanze o d' idee, riesce a comprendere come
« le cause remote, gli eventi che maturansi altrove, hanno pure
« un influsso sensibilissimo sui suoi personali interessi; gli è
« col mezzo della discussione politica e dell'azione politica col-
« lettiva, che l'uomo i cui interessi sono dalle occupazioni
« giornaliere limitati ad una angusta cerchia, impara a simpa-
« tizzare coi suoi concittadini, e diventa scientemente membro

* Balbo, *Dello Monarchia Rappresentativa*. II, c. IV pag. 270. Della stessa opinione era il Montesquieu (*Esprit des lois c. II*), scrivendo che « il popolo è mirabile nello scegliere coloro ai quali deve confidare una qualche parte della sua autorità ».

« di una grande comunanza. Ma quando un ordine di cittadini « non ha voto, nè cerca di acquistarlo, le discussioni politiche « sfuggono alla sua attenzione » *. Nè è piccolo vantaggio la tranquillità dello Stato fondata sul consenso di tutti. Solone, a dire di Plutarco, soleva ripetere un detto memorabile, che cioè l'uguaglianza non produce mai guerra **. *Nulla è più dolce al cittadino, scriveva Sismondi, quanto obbedire alle leggi da lui fatte ed avere una parte al governo della cosa pubblica* †. Il suffragio universale infatti è stato la valvola di sicurezza per i varii Stati della Austria, come lo fu per le Repubbliche degli Stati Uniti, in Francia, nel Belgio, in Svizzera e in Spagna.

Se guardiamo allo stato odierno dell'elettorato in Italia, oltre ai tanti argomenti d'indole generale, troveremo ragioni di opportunità politica per l'adozione del suffragio universale.

Dei trentacinque milioni di Italiani appena il decimo è iscritto nelle liste, e degl'iscritti soltanto tre quinti concorrono al voto. Gli eletti, data anche la ristrettezza del collegio, non rappresentano che la venticinquesima parte del paese, ossia è una minoranza infinitesimale che guida lo Stato, e si arroga il diritto di Governo. In questa minoranza partecipante al voto i miserabili venditori di coscienza, per quanto pochi, riescono a

* Mill (*Del Governo Rappresentativo* in Brunialti vol. II pag. 1071), — Il Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*. Milano 1969, pag. 198 dice stupendamente.

« Il cittadino ch'è chiamato ad eleggere il suo rappresentante è sublimato davanti i suoi occhi, e a quelli degli altri. Egli è chiamato da tutti i candidati, « da tutti i partiti, in tutte le occasioni, a sentire le loro ragioni, per pronunciare il suo verdetto. Egli è obbligato a farsi un concetto delle cose del suo « paese, della politica interna ed esterna, che meglio gli conviene, delle leggi a « propugnare: il suo intelletto si esercita, la sua mente si schiarisce, i partiti e « i governi sono obbligati a contar su lui, egli grandeggia con la partecipazione « al governo della sua patria. Così il reggimento democratico, in luogo di concentrare la virtù in pochi privilegiati, arreca la svegiatezza di mente generale, « diffonde l'attività da per tutto ».

** Cit. dal Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*. Milano 1869 p. 195.

† Sismondi, *Storia delle Repubbliche Italiane* cap. XXI.

far pendere la bilancia in favore del corruttore, piuttosto che dell' uomo intelligente ed onesto. Il che sarebbe praticamente impossibile col chiamare tutti al diritto del voto.

Si comprende che, ove la riforma potesse essere preceduta dalla distruzione dell' analfabetismo, le Istituzioni e lo Stato ne guadagnerebbero infinitamente, e si spiega anche il concetto pel quale, ponendo a base dell'elettorato l'obbligo della istruzione elementare, si agevola la conquista dell'alfabetismo. Ma purtroppo la distruzione di questa vergogna italiana, ch'è l'analfabetismo, non si può compire in breve giro di anni, mentre una riforma elettorale è urgente, e il rinvio del grave problema non può essere senza danno della tranquillità del paese.

CAP. XII.

La limitazioni dell' universalità del suffragio.

§ I.^o

RISPETTO AL SESSO *

141. Gravità ed importanza della quistione. — 142. Condizione giuridica della donna nei tempi passati. — 143. Stato attuale del suffragio femminile presso le nazioni civili. — 144. Il voto della donna rispetto al diritto naturale.

GRAVITA ED. IMPORTANZA DELLA QUISTIONE

141. Questo problema è il più alto, profondo, delicato, che mente umana abbia potuto trattare. La grassa ignoranza e la

* Gallini. *La donna e la legge*. Roma, 1872. — Fawcett Millicent G. *The electoral disabilities of women*. London, 1872. — Mazzoni A. M. *Del voto politico delle donne*. Venezia, 1877. — G. Cimbali, *Donne in calzoni e uomini in gonnella. A proposito del voto femminile*. Roma, 1877. — Pierantoni. *Il diritto elettorale femminile*. Roma, 1888. — A. Frassati. *Le donne elettrici*. Torino, 1889. — Layoye R. *La femme politique*, Paris, 1891. — L. Franck. *Essai sur la condition politique de la femme*. Paris, 1892. — Giraud. *De la condition des femmes au point de vue de l'exercice des droits publics et politiques*. Paris, 1891. — Ostrogorski. *La femme au point de vue du droit public*. Paris, 1892. — Smith-Goldwin. *Woman suffrage*. New-Yorck, 1891. — De Bonis. *Per il voto alle donne*. Roma, 1899. — Cerulli. *La donna eletrice*. Torino, 1900. — Labriola T. *Studi sul problema del voto della donna*. Roma, 1904. — *Il voto della donna? Inchiesta e notizie*. Milano, 1905. — Celentano. *Il voto politico alla donna secondo la legislazione vigente*. Napoli, 1906. — Aueler H. *Le vote des femmes*. Paris, 1908. — Brunialti. *Il voto politico alle donne* (in *Nuova Antologia*, Novembre 1879. — Munster. *Die Stellung des Deutsch-Evangelischen Frauenbundes zur Stimmrechtsfrage-Handuz*. Frauenfrage, 1905. — Scapinelli. *La donna e il voto amministrativo*. Milano, 1906. — Ignazio Brunelli. *Il suffragio politico femminile nei suoi criteri giuridici*. Torino, 1910.

incredibile leggerezza, di cui dan prova moltissimi a questo riguardo, stupisce ogni intelletto, non digiuno dei progressi delle lettere, delle scienze, della civiltà in genere. La donna è destinata alla procreazione dei figli, dicono alcuni, e questa massima è vecchia quanto la Bibbia mosaica, dove primamente si trova scritta *, e fu ripetuta da Napoleone il grande nelle meditazioni dal suo esilio **. La donna deve attendere al ricamo, come un giorno traeva alla rocca la chioma, dicono altri: e l'ingiuria non è nuova, perchè fu lanciata da Dante contro le donne fiorentine sette secoli addietro †. Chi leggesse in Tito Livio †† il discorso del vecchio Catone contro le donne, che avevano tumultuato nel Foro per l'abolizione della legge Opia, vi troverebbe nè più nè meno che le stesse superficiali, vuote e rettoriche affermazioni che il genere umano, rappresentato dal sesso maschile, forma tuttora contro l'altra metà, rappresentato dalle donne. Il mondo dunque non è progredito per questa gente? Non s'è diffusa la luce del cristianesimo, che ebbe a fondamento l'uguaglianza di tutti innanzi a Dio? Non forse ad un evo di tenebre e di brutalità, che sembrò far retrocedere il mondo nel cammino della civiltà, è sopravvenuto un evo, in cui fu proclamato il trionfo della libertà, dell'uguaglianza, della fraternità più assoluta! Non sono le donne letterate, professoresse, industrianti, *sportmans*, amministratrici,

* Gen. XXX, 23, Deuter. XXI, II, II, 13.

** *Memorial de Saint Hélène*, IV pag. 227: « Et de quoi vous plaindrez vous « après tout, mes dames? continuait-il en souriant, ne vous avons nous pas re-
« connu une ame? Vous savez qu'il est des philosophes qui ont balancé. Vous
« prétendriez à l'égalité! Mais c'est folle: la femme est notre propriété, nous
« nes sommes pas la sienne; car elle nous donne infants et l'homme ne lui en
« donne pas. Elle est donc sa proprfété comme l'arbre à fruit est celle du jar-
« dinier ».

† Dante, *Parad.* XV.

†† XXXIV, 2, 3, 4. Le donne inglesi, che vanno nelle tribune parlamentari a fischiare gli oratori avversarii, non sono una novità, come si vede. *Non hic mos est in publicum praecurrendi, et obsidendi vias, et viros alienos appellandi?* gridava il vecchio Catone in Senato.

reggitrici di Stato, che meravigliano il mondo per la maturità del senno, e la virilità delle loro opere ?

L'errore fondamentale, da cui muovono questi facili critici della debolezza femminile, sta nel ripetere vecchi pregiudizi senza alcun riguardo alla realtà delle cose, che muta perennemente intorno a noi. Difatti, come è mutata la costituzione politica dei popoli da un secolo a questa parte, così s'è venuta radicalmente modificando la costituzione economica di tutta la società, e la donna del nuovo ingranaggio economico della società è parte vitale, a differenza di quanto avveniva una volta.

Soltanto un secolo addietro la donna limitava le sue occupazioni ai figli, alla cucina, alle arti dell'ago. Ma oggidì queste occupazioni, quasi tutte, le sono sottratte dalla macchina e dall'uomo. Per converso, come l'uomo entrava nell'ambito domestico, invadendo le industrie del vestiario, le industrie tessili, le industrie alimentari, così la donna era costretta ad uscirne, lanciandosi nella società in cerca di nuovo lavoro. Si calcola che oggi in Italia vi siano 338,193, donne occupate in industrie altra volta maschili, comprese le telegrafiste, le tipografe, le orefici e le professioniste (maestre, segretarie, chimiche, farmaciste, professore ecc.). La statistica degli Stati Uniti, a riguardo delle donne, oggidì occupate nelle industrie maschili, è strabiliante. Vi sono 43,850 donne avvocatesse, segretarie, banchiere, ingegneri, dottoresse, 503,347 occupate negli uffici della marina e della ferrovia; 587,388 occupate nelle industrie meccaniche, estrattive, nelle miniere, nelle vetriere, nelle cartiere, nell'arte muraria *. Dov'è più il lavoro umano, di cui non si ritenga capace la donna ? Perfino ciò che pareva espres-

* Secondo Bebel (*La donna e il Socialismo*, pag. 298), il numero delle donne occupate in Germania al 1° giugno 1895 era di 6,578,350, di cui nelle campagne 5,745,000, nelle confezioni di vestiti e nella pulizia, 715,000, nelle industrie tessili 428,000, nelle imprese commerciali 300,000, negli alberghi e nei caffè 261,000, nelle botteghe alimentari 140,300, nella industria della terra e delle pietre 39,500, nelle fabbriche di carta 39,200.

sione della virilità, l'esercizio sportivo, ci è conteso dalla donna, e l'automobilismo, la caccia, il *law tennis*, il nuoto, l'equitazione non sono esercizi ignoti alle figlie di Eva.

Alle mutate basi economiche ha dovuto corrispondere un mutamento nella legislazione. Non si vuol già dire che la legislazione sia quella che dovrebbe essere, giacchè malauguratamente essa conserva tuttora alcune tracce delle barbarie, in cui l'uomo affermava il suo predominio sulla donna. Un protagonista del *Mariage de Figaro* *, dice giustamente :

Qu'un mari sa foi trahisse,
 Il sen vante et chacun rit :
 Que sa femme ait un caprice,
 S'il l'accuse, on la punit.
 De cet absurde injustice
 Faut-il dire le pourquoi ?
 Les plus forts ont fait la loi.

E pur troppo il divieto di ricerca della paternità, il regime dotale, la punizione grave dell'adulterio della donna in confronto alla quasi impunità dell'uomo, l'autorizzazione maritale, il presunto diritto del marito di rappresentare la moglie nei negozi giuridici ad esuberanza provano che *les plus forts ont fait la loi*.

Tuttavia la legislazione moderna non ha potuto mostrare d'ignorare la profonda rivoluzione economica, prodotta dall'intervento della donna nell'espletamento del lavoro retribuito. Lo Stato italiano, che aveva aperto la porta dell'insegnamento ufficiale alle maestre, ed alle fanciulle consentiva di assidersi sui banchi del liceo e dell'Università, fu costretto col Regolamento 9 ottobre 1895 a consentire l'intervento delle donne nelle Commissioni di vigilanza sulle scuole elementari. Lo Stato, che ammette le donne ad essere cantoniere ferroviarie, ufficiali di po-

* Atto V, scena XIX.

sta, telegrafiste, telefoniste, operaie nei cantieri e laboratorii governativi, nello stabilire una magistratura per dirimere le contese fra capitale e lavoro, come tentò di fare colla legge 15 giugno 1893 sui probi-viri, riconobbe nelle donne lavoratrici il diritto di voto e di eleggibilità. E già con la legge sulla beneficenza 16 luglio 1890 aveva reso omaggio alla pietà femminile, riconoscendo alle donne il diritto di eleggibilità nell'amministrazione della Congrega di Carità, come con la recentissima legge sulle Camere di Commercio ha riconosciuto il diritto di voto e di eleggibilità alle Camere Commerciali. Quale ostacolo oramai impedisce che la legislazione, avvicinandosi di più alla realtà, e smettendo vecchi e ingiustificati pregiudizi, riconosca in una donna colta ed intelligente il diritto di esercitare l'arte medica a prò delle donne e dei bambini, o di vestir la toga a prò degli umili? Quale ostacolo che la donna partecipi alla vita politica del suo paese, contribuendo alla scelta di coloro che debbono fare le buone leggi, e magari contribuendo con l'acume e l'avvedutezza a migliorarle?

Chè, sopra tutto, è da tenere ben presente che nessun uomo supera la donna nell'acuta e immediata distinzione del bene e del male *. Sembra che l'accentuata sensibilità conferisca a lei un potere di rapida percezione, che negli uomini di meditazione è assai lento. E quanto ciò sia utile nell'amministrazione dei pubblici negozii, può dire chi ha pratica della vita pubblica. Perciò il Romagnosi dimandava: *potete voi ignorare la possente influenza che le donne possono esercitare nel seno di una Repubblica?* **. E conchiudeva con questo sapiente as-

* Scrisse l'ARISTO:

Molti consigli delle donne sono
Meglio improvvisi, che a pensarvi, usciti:
Ma questo è speciale proprio dono
Fra tanti e tanti lor dal ciel largiti.

** ROMAGNOSI: *Scienza delle costituzioni*, Parte I. *Teoria speciale*, parag. 84.

sioma : *l'educazione primitiva intellettuale e morale del nostro popolo non si potrà ottenere giammai pienamente e felicemente, finchè non facciate concorrere le donne all'opera vostra.*

CONDIZIONE GIURIDICA DELLA DONNA NEI TEMPI PASSATI

142. Se pretendessi di fare od anche semplicemente di riassumere la storia delle conquiste e disfatte femminili nei secoli, farei opera vana e dissennata. Ai fini di questo libro bastano poche e rapide linee, che riproducano, per così dire, il carattere dei popoli e dei tempi nei riflessi della donna : compito d'altronde neanche agevole e sicuro.

Si può affermare con sicurezza che la civiltà ebraica, che informa i libri sacri, e che malauguratamente ha esercitato sì grande influenza sui costumi e sulle tradizioni dei popoli cristiani, non avesse per la donna grande considerazione. La donna rappresentava sempre qualche cosa di inferiore e di spregevole, ciò che il diritto canonico riassume nel famoso ditterio: *mulier non est facta ad imaginem Dei: hinc apparet quaemadmodum subditas foeminas viris et pene famulas esse voluerit.*

Tutte le istituzioni matrimoniali, la compera della moglie, la poligamia, il levirato, cioè il matrimonio obbligatorio della moglie superstite col fratello del marito defunto, il ripudio della donna anche per semplice disgusto, la soggezione assoluta della moglie al marito, al figlio, perfino a quella delle mogli che avesse partorito il primogenito, provano questo stato d' inferiorità.

Nè alcuni brani isolati della Bibbia, tra cui il canto dei cantici, possono fornirci un concetto diverso, perchè a queste scarse testimonianze di ossequio si contrappongono numerose prove contrarie*.

* Vedi tra l'altro l' *Ecclesiaste* X, 22 che contiene l'elenco di tutti i difetti

Diversamente deve affermarsi di tutti gli altri popoli orientali, alcuni coevi, altri precedenti alla stessa civiltà ebraica. Il codice di Manou prescrive: *dovunque le donne sono onorate, gli Dei sono contenti; ma se non le si onorano, tutti gli atti di pietà sono sterili. Ogni famiglia, in cui le donne vivono nell'afflizione, non tarderà a spegnersi: ma quando esse non sono infelici, la famiglia cresce e prospera in ogni circostanza. Le case maledette dalle donne, a cui non furono resi i dovuti onori, distruggonsi come effetto di magia.* E i libri di Budda rendono egualmente onore alle donne, combattendo la divisione delle caste e la disuguaglianza degli uomini. Di questa nobiltà di sentimenti è piena tutta la poesia indiana e persiana, sia nell'epopea che nella lirica *.

Nel Rāfāyana Kaha dichiara essergli più difficile staccarsi dalla sua Sita, che al sapiente staccarsi dalla sua gloria. E Sita a Rama: *il paradiso senza di te sarebbemi odioso soggiorno, e l'inferno con te non potrebbe essermi che un cielo favorito.* Nel Mahābhārata il marito s'indirizza alla moglie, chiamandola simbolo della madre sua, amica data dagli Dei come rifugio nei dolori, e dai parenti come compagna dei domestici doveri. E non si può senza commozione leggere il lamento del marito sulla tomba della bella Indoumati nel *Raghov-Vanca*, e la descrizione che Sita nel *Ramayna* fa della fedeltà della moglie indiana: *una donna che ha sempre suo marito seguito come una nube, camminando dietro a lui se cammina, arrestandosi se egli*

della donna. Il T a l m u d dice: *perchè la donna fu creata con un pezzo di carne, levato dal fianco di Adamo e non da altra parte? Dal capo? sarebbe diventata troppo superba! Dall'occhio? troppo vagheggiatrice! Dall'orecchio? troppo curiosa! Dalla bocca? troppo chiacchierina! Dalle mani? troppo brancicona! Dai piedi? troppo scorazzatrice! Fu creata invece da una parte segreta e modesta dell'uomo, e di mano in mano che si creava qualche membro una voce gridava: sii modesta, sii modesta. E tuttavia le donne hanno un pò di tutti i difetti sopra accennati.*

* Pavolini. *Mahābhārata*, Palermo 1902. Pizzi Italo. *Il libro dei Re*. Palermo 1886.

si arresta, felice di confondere la sua anima con quella del marito e non avendo altro scopo che di stare unita a lui, continuerà anche nell'altra vita a seguirlo come in questa. In quali libri biblici abbiamo letto accenti di così alta poesia coniugale? E l'epilogo di questo soave legame domestico era rappresentato dal rogo innalzato sul cadavere del marito, dentro cui si immolava la moglie superstite, per confondersi anche nella vita ultraterrena col suo amato.

Certamente la civiltà indiana, come più tardi la civiltà greca, romana, germanica, non innalzano la donna al pari dell'uomo, giacchè, fondati quei governi sul dominio della forza e sulla divisione delle caste, tanto concedevano alla dignità umana per quanto le esigenze politiche ne comportassero. Ma è fuori dubbio, che, anche senza conseguire l'uguaglianza con l'altro sesso, la donna fu tenuta in onore nella famiglia e nel pubblico, e fu oggetto per l'uomo di tenerezza e di rispetto.

Nel mondo greco, i poemi omerici, che rappresentano l'alba della civiltà di quel popolo meraviglioso, conservano le tracce di antiche costumanze barbariche non peranco scomparse. Agamennone offre la sua figliuola ad Achille in premio di servigi avuti, Ettore compra Andromaca bella ed infelice, Boros offre una forte somma al Pelide per la sua figliuola. Ma con tutto ciò gli accenti di tenerezza e di pietà dell'antica poesia indiana passano nei poemi omerici con non minore intensità.

Non v'ha più bella e santa cosa
Di due consorti, che la lor famiglia
Reggon in pace:

sentenza Ulisse nel suo colloquio con Nausicaa *.

L'episodio del distacco tra Ettore ed Andromaca presso le

* Odis. V, 231.

porte Scée è quanto di più tenero e commovente si possa immaginare :

Or mi resti tu solo, Ettore caro,
Tu padre mio, tu madre, tu fratello,
Tu florido marito. Abbi, deh ! dunque
Di me pietade, e qui rimanti meco
A questa torre, né voler che sia
Vedova la consorte, orfano il figlio,

diceva l'infelice Andromaca. A cui Ettore,

Di segreta pietà l'alma percosso,

dopo aver baciato il pargoletto Astianatte, a cui le chiome del cimiero avevano destato paura , accarezzando con la mano la dolente Andromaca :

Oh ! disse,
Diletta mia, ti prego, oltre misura
Non attristarti a mia cagion. Nessuno,
Se il mio punto fatal non giunse ancora,
Spingerammi a Pluton; ma nullo al mondo
Sia vil, sia forte, si sottragge al fato.
Or ti rincasa, e a' tuoi lavori intendi,
Alla spola, al penneccchio, e delle ancelle
Veglia su l'opre; e a noi, quanti nascemmo
Fra le dardanie mura, a me premiero,
Lascia i doveri dell'acerba guerra *.

In tempi più recenti, delle barbariche costumanze non si vede più traccia. Il matrimonio trovasi fondato su principi non dissimili da quelli che oggi lo governano. La poligamia venne bandita; sorsero più tardi le etére, che tanta influenza esercitarono sulla vita pubblica e privata, e le cortigiane: ma, come dice Demostene , nè le une nè le altre usurparono il posto della moglie, giacchè la etera era per i piaceri voluttuosi e la

* *Iliade*, VI, v. 558 e segg.

cortigiana per i servizi giornalieri del corpo. Il matrimonio compivasi con la dote, a cui avevano obbligo il padre, il fratello germano, l'avo paterno, e da ultimo anche i parenti più lontani. Il marito dava ipoteca per la dote, ed aveva obbligo di costituire una controdote alla donna. Nè, per quanto capo assoluto della famiglia, il marito permettevasi eccessi ed abusi contro la donna: giacchè era lecito a qualunque cittadino accusare presso gli Arconti, con azione popolare, il marito colpevole di brutalità verso la donna. A questi principii, però, profondamente morali ed umani, facevano contrasto talune disposizioni restrittive della legislazione. La donna, per esempio, non poteva disporre neanche dei beni parafernali, nè potevasi obbligare al di là di un medinno d'orzo. Chiusa nel gineceo, doveva uscirne velata e scortata; e se divenuta vedova non aveva figli maschi, era costretta a sposare colui che il padre aveva adottato o designato col testamento ovvero il prossimo agnato.

Questo misto di libertà e di soggezione, di eguaglianza e di inferiorità, questi contrasti evidenti della legislazione trovano il loro riflesso anche nella letteratura e nella filosofia. È noto che il divino Platone ritenne in tutto uguali l'uomo e la donna, parti di un solo e medesimo tutto, una volta indiviso, e che tendono tutt'ora a riunirsi. Perciò egli ritenne la donna capace di tutti gli uffici pubblici ed anche della direzione delle armate. Ma Aristotele, senza negare la perfetta eguaglianza dei due sessi, ritenne praticamente impossibile l'identità di funzioni per l'uomo e per la donna, a riguardo specialmente dei danni che potevano venirne alla Repubblica. La teoria mediana è rappresentata da Senofonte. Dice Iscomaco nell'Economia di Senofonte: *l'uomo presiede all'agricoltura, e difende la famiglia contro i nemici esterni; la donna sovrintende al cibo, al vestiario, all'allattamento dei figliuoli; l'uomo adopera di preferenza*

il coraggio; la donna la tenerezza del cuore; in ciò che manca all'uno dei due, l'altro supplisce.

Nella civiltà romana, invece, l'uguaglianza giuridica dell'uomo e della donna, in tutto il campo del diritto privato, fu un fatto compiuto, o sia perchè l'uomo dedito alle guerre esterne dovesse lasciare larga iniziativa alla donna in tutti i negozi privati, o per quel sentimento profondo della giustizia e dell'equilibrio, che caratterizza la legislazione romana. È dai tempi più antichi della Repubblica che data la elevazione della donna. Una donna fu causa della caduta della Monarchia, e per l'oltraggio ad una fanciulla ebbe fine il decemvirato. Quando la donna entrava nella casa del marito, pronunziava le parole sacramentali: *ubi tu Gaius et ego Gaia*, cioè a dire: dove comandi tu, comando ancor io. E tuttora si può citare come felicissima definizione del matrimonio quella che tanti secoli addietro scrisse il giureconsulto Modestino nelle sue Regole: *nuptiae sunt coniunctio maris et foeminae, et consortium omnis vitae, divini et humani iuris communicatio*: * ovvero il sapiente apoftegma del più giusto fra gl'imperatori romani; che fu Marco Aurelio: *uxor dignitatis nomen est, non voluptatis*.

È incerto se la donna romana, uscendo dal campo strettamente domestico, potesse anche nell'esercizio professionale ritenersi parificata all'uomo.

Ma se deve arguirsi dalle leggi, che proibiscono alla donna l'esercizio delle funzioni di avvocato, di giudice, di procuratore, di banchiere, si deve ritenere che deve esservi stato un tempo in cui alla donna tali professioni fossero consentite. La storia ricorda Ortensia, figlia di Quinto Ortensio, la quale patrocinò innanzi al triumviri la causa delle quattrocento donne, a cui si voleva imporre un ingiusto tributo di guerra, Mesia Sentina che molte cause difese avanti il Pretore L. Tizio, e

* Lib. XXX, tit. 2 Dig.

quella Calpurnia moglie del Senatore Sicinio Buccio, che a detta di Ulpiano per le sue intemperanze diede origine allo editto che escluse le donne dall'avvocatura: *origo introducta est a Calphurnia, improbissima foemina, quae, inverecunde postulans et magistratum inquietans, causam dedit edicto*. È fuori dubbio, però, che nel campo del diritto privato vero e proprio, nessuna distinzione vi fosse tra l'uomo e la donna, potendo la donna obbligarsi, succedere agli agnati, fare testimonianze tranne negli atti testamentarii. E per quanto non potesse ascendere agli uffici pubblici, nondimeno sensibile era la sua influenza nei maggiori negozi dello Stato, sì da far dire a Catone il censore quel detto che è riportato da Plutarco: *le donne ci governano, e noi governiamo gli uomini*.

Quest'uguaglianza di diritti, che il mondo romano affermò nella sua legislazione, il Cristianesimo concepì ed insegnò anche come principio etico religioso.

La donna aveva potestà di doveri e di diritti, non per volere degli uomini, ma per volere di Dio: onde maggiore spiritualità e delicatezza ne' rapporti tra i due sessi. Questa vita ideale della primitiva cristianità è riassunta da S. Girolamo nel seguente precetto: *apud nos quod non licet foeminis aequae non licet viris, et aedem servitus pari conditione censetur*. Ma agli ideali dei primi secoli succedettero poi la corruzione e l'artificio del sentimento religioso. Il medioevo, anche per rispetto alla donna, segnò un regresso ed un ritorno alla barbarie. Non è possibile indicare anche sommariamente lo stato di schiavitù in cui soggiacque la donna in quell'età, che segnò il trionfo della forza brutale, e nell'alternarsi dei popoli e delle legislazioni sul nostro suolo. L'umanesimo e il rinascimento * rappresentarono la riscossa anche nel campo femminile dei diritti

* Cfr. Casertano, *Il rinascimento del classicismo durante il sec. XV*. Torino (Roux, 1888), cap. III e IV.

calpestati. La donna, divinizzata nella cantica immortale di Dante, nel sonetto Petrarquesco, nella madonna di Raffaello, cessò di essere oggetto di semplice concupiscenza, per elevarsi in una sfera di idealità. Tutta la letteratura italiana, in tutti i tempi, è un inno all'eterno femminile: e tale sarà ancora,

sin che i fantasmi
di Raffaello nei puri vesperi
trasvolin d'Italia e tra' lauri
la canzoni del Petrarca sospiri.

La letteratura italiana non ha che una sola e notevole eccezione, di un poeta infermo, a cui tra le altre cose del creato vennero in uggia anche le donne! *

La contemperanza del principio etico, dovuto al cristianesimo, col principio giuridico, ch'è la tradizione della dottrina romana, è compito dell'età nostra, a cui gravi doveri incombono.

In complesso la storia dei tempi andati ci prova che, dove maggiore è stata la luce della civiltà, ivi maggiore è stata la dignità e l'elevazione della donna: e viceversa. Nessuno, meglio del Gide, ha riassunto quest'alterna vicenda dei diritti femminili con parole più schiette e smaglianti. *Partout où l'homme— dice l'eminente scrittore — a dégradé la femme, il s'est dégradé lui-même; partout où il a méconnu les droits de la femme, il a perdu lui même ses propres droits. Aussi dans tous les pays où la femme est traité en chaînes, l'homme a perdu les sentiments et jusqu'à la notion de la liberté. Là, où la femme a conservé son indépendance, mais a perdu son pudeur, où la licence des moeurs et la facilité des divorces ont deshonorés le mariage, on a vu bientôt le sentiment de dignité personnelle s'effacer chez le citoyen comme chez l'homme privé, et la corruption, cachée d'abord au sein des familles, envahir de proche en proche le corp social*

* Leopardi, *Nel canto di Aspasia* op. (Lemonier, vol. I, pag. 148).

tout entier. Partout au contraire où les institutions ont assuré à la femme sa liberté, sa capacité civile, on a vu fleurir comme sur un sol propice les vertus domestiques et les vertus civiques, les libertés de l'homme privé et les libertés du citoyen *.

STATO ATTUALE DEL SUFFRAGIO FEMMINILE
PRESSO LE NAZIONI CIVILI

143. Attualmente due poderose associazioni femminili, con ramificazioni in tutto il mondo civile, cercano il miglioramento del loro ceto mercè il bollettino elettorale: l' *International Council off Women* residente a New-York, e l' *International Women's Suffrage Alliance*, fondata nel 1904 a Berlino durante la seconda conferenza internazionale per il voto femminile. Devesi a questo Congresso una dichiarazione dei diritti della donna in contrapposto a quelli dell'uomo proclamati dalla Rivoluzione francese. Ma, mentre queste potenti associazioni agitano e scuotono le coscienze, già in alcuni stati il suffragio femminile è da anni un fatto compiuto.

I. — INGHILTERRA

In tutte le amministrazioni locali inglesi le donne hanno il diritto di voto attivo, tranne per i consigli di contea e di città in cui il voto è concesso alle sole donne maritate: il diritto di eleggibilità poi è limitato ai consigli di parrocchia e di distretto.

Mentre però il voto è così largo in materia amministrativa, è incredibile la diuturna e tenace opposizione che tuttora si fa all'ingresso della donna nei comizi politici.

La lotta sorse sin dal 1832, quando la riforma elettorale usò

* Gide, *Étude sur la condition privée de la femme*, 2. ed. Paris 1888, p. 6.

la parola *person*, che nella lingua inglese include entrambi i sessi, invece della parola *man* (uomo), che l'altra riforma elettorale del 1867, ad evitare equivoci, adottò definitivamente. Stuart Mill col suo libro di apostolato sulla soggezione della donna, e con l'opera di legislatore e di oratore, cercò di far valere i diritti elettorali della donna, risostituendo la parola *person* alla parola *man*. La proposta fu respinta con 194 voti contro 73. Sedici anni dopo fu fatto un nuovo tentativo respinto con 16 voti di maggioranza: ma un anno appresso la piccola maggioranza aumentò a 136 voti. Non scoraggiato dall'insuccesso, il partito favorevole al suffragio femminile ripropose la mozione nel 1886, che fu accolta, ma lo scioglimento della Camera impedì la decisione finale. Il 27 aprile 1892 la mozione di A. Rollit fu respinta in seconda lettura con voti 175 contro 152: al contrario nel 1897 la Camera votò la partecipazione della donna al voto politico, ma questa volta la Camera dei lordi non approvò la legge votata. Un'ultima mozione Mac Loven dello stesso tenore ha riportato nel 1904 la schiacciante maggioranza di 182 voti favorevoli contro 68 contrarii; ma finora si è trovato modo d'impedirne la definitiva approvazione, perpetuando l'agitazione e costringendo numerose dame a compiere quasi quotidianamente scandali d'ogni sorte per richiamare la pubblica attenzione sulla loro condizione politica.

Il 29 novembre 1888 Lord Salisbury, come già il Disraeli e il Gladstone, disse in un discorso elettorale ad Edimburgo: *spero ardentemente che non sia lontano il giorno in cui le donne potranno prender parte come gli uomini nelle elezioni parlamentari e decidere insieme dell'indirizzo politico del paese*. Non c'è oramai notevole parlamentare in Inghilterra che sia contrario al suffragio femminile.

Le petizioni pubbliche aumentano: ce ne furono 829 nel 1872, 1285 nel 1897: una prima petizione recava 1499 firme.

Non v'è dubbio perciò che tra pochissimi anni il suffragio femminile politico sarà ivi un fatto compiuto *.

SVEZIA, NORVEGIA, DANIMARCA, ISLANDA

Come in Inghilterra, nella Svezia il voto delle donne è limitato al campo amministrativo con leggi, che rimontano al 1861 e 1862. Le donne però hanno il diritto di elettori e di eleggibili nei consigli locali per l'istruzione primaria, e si attribuisce all'influenza femminile il radicale mutamento della scuola elementare, resa pratica e riavvicinata alla vita. Nella Norvegia, dove già esisteva il voto amministrativo per le donne, negli ultimi anni si è avuto anche la concessione del voto politico.

Per effetto della riforma, mentre il numero degli elettori è di 430 mila, quello delle elettrici sale a 490 mila!

* Ecco una serie di argomenti pro e contro il voto femminile, accampate in queste rinnovate battaglie parlamentari. Argomenti contro il voto delle donne:

Che non possono combattere. Che concedere il voto alle donne è un'idea rivoluzionaria. Che le donne non lo desiderano. Che sarà causa di disordine nelle elezioni. Che condurrà alla perfetta uguaglianza tra l'uomo e la donna. Che le donne sono fisicamente e mentalmente incapaci di ingerirsi negli affari politici. Che tale riforma è contraria alla dottrina cristiana. Che sarà causa di dissapori coniugali. Che toglierà il sesso alle donne (!!) Che tutte le donne sono conservatrici. Che tutte le donne sono socialiste. Che le donne sono guidate dai preti. Che le prostitute avranno anch'esso il voto. Che le donne subiscono facilmente l'altrui influenza. Che vi sono circa un milione più di donne, in Inghilterra, che uomini.

A questi argomenti fu risposto:

Che le donne, sebbene non combattenti, pagano per il mantenimento della marineria e dell'esercito. Che se alcune non desiderano il voto, non è ragione che venga tolto a tutte. Che come si è visto nella Nuova Zelanda, le donne non sono causa di disordini nelle elezioni. Che le donne sono meno pervertite degli uomini, come si vede dalle statistiche criminali. Che, come lo hanno dimostrato nei Consigli Scolastici, nei Consigli Parrocchiali e nei Consigli di tutela, esse hanno capacità uguale agli uomini. Che pagano tasse e perciò hanno diritto ad essere rappresentate in Parlamento. Che conoscendo meglio i bisogni del loro sesso esse possono meglio provvedervi.

La Danimarca soltanto nel 1903 ha concesso il voto amministrativo alle donne: l'Islanda, invece, la piccola terra del fuoco, col suo parlamento indipendente (*Althing*) dalla madre patria, ha concesso il voto e la eleggibilità alla donne così nel campo politico che in quello amministrativo.

FRANCIA, SPAGNA, BELGIO

Fin dal 1312 le donne francesi, date certe condizioni, avevano diritto di voto e di eleggibilità per gli Stati Provinciali, e diritto di solo voto per gli Stati Generali. La rivoluzione francese sopprime ogni diritto. Una petizione o *cahier des dolèances des femmes* fu presentato all'Assemblea Costituente nella seduta 5 Luglio 1790. Condorcet sostenne energicamente la petizione con considerazioni, che non hanno perduto il loro valore anche oggi. « Con qual diritto, egli disse, in uno stato
« repubblicano si vogliono escludere le donne da queste funzioni? Non fanno esse parte della Nazione? Se l'assemblea
« nazionale ha per iscopo di costituire e garentire i diritti del
« popolo francese, non fanno parte le donne di questo popolo?
« Il diritto di eleggere ed essere elette è fondato per gli uomini
« sul loro carattere di creature intelligenti e libere. Non sono
« creature tali anche le donne? I soli limiti a quel diritto sono la
« condanna ad una pena afflittiva o infamante, e la minore età.
« Forse che tutte le donne ebbero conti da regolare col procuratore della Repubblica, e non si legge nelle nostre leggi
« la dichiarazione: ogni individuo dei due sessi all'età di ventun anni è maggiore? Si argomenterà dalla debolezza fisica
« della donna? Se questo argomento valesse, bisognerebbe sottoporre i rappresentanti della nazione ad un giuri di medici,
« e mettere in un ospizio tutti quelli che soffrono di gotta al ritorno dell'inverno. Si argomenterà dal difetto d'istruzione,
« dalla mancanza di genio politico nelle donne? Purtroppo vi

« hanno rappresentanti del popolo che ne mancano alla loro
« volta. Il buon senso e i principii repubblicani escludono af-
« fatto ogni distinzione tra uomini e donne in tale materia.
« L'obbiezione capitale, da tutti ripetuta, che aprendo alle donne
« la vita politica, le si distolgono dalla famiglia, non ha solido
« fondamento. Prima di tutto l'argomento non si attaglia alle
« donne maritate, o che non lo sono più: in secondo luogo per
« la stessa ragione bisognerebbe interdire alle donne tutte le
« professioni manuali e il commercio. Del resto non più di
« cento donne in tutta la Francia approfitterebbero di quel di-
« ritto. E finalmente una donna celebre ha deciso la quistione
« con un detto sublime: se le donne hanno il diritto di mon-
« tare sul patibolo, devono avere pur quello di montare sulla
« tribuna. »

Ma la proposta, combattuta prima dal Mirabeau, e poscia da Robespierre, non venne accolta. Oggidì le donne non hanno voto nè politico nè amministrativo, sono semplicemente elettrici ed eleggibili, per antiche leggi, ai Tribunali di Commercio, e per legge del 1901 ai collegi dei probiviri (*Conseils de prud'hommes*).

Neanche la Spagna e il Belgio concedono voto alle donne. In Spagna la donna ha scarsa influenza anche nella vita economica del paese: in Belgio no. Qui il voto femminile trova aderenti nel partito socialista da un lato, e nel partito ultramontano dall'altro; nel primo per convinzione, nel secondo per opportunismo, sperandosi dall'ultramontanismo di avere nella donna facile strumento per combattere la democrazia sociale. Indice di questo fenomeno è stata la votazione parlamentare del 19 Marzo 1902 nella discussione sul progetto del suffragio amministrativo. Il capo del partito clericale, l'onorevole Wandervelde, sosteneva la proposta del suffragio femminile, includendo nella legge l'inciso: *sans distinction de sexe*. La mozione fu respinta con 56 voti contro 24 e con 69 astensioni: il che dimostra che, alla prova, il partito clericale aveva avuto paura,

e si era tirato indietro. Ma è certo che tra non molto il Belgio, come l'Inghilterra, sarà tra i paesi aperti al voto femminile.

GERMANIA, AUSTRIA, RUSSIA, SVIZZERA

I popoli slavi, come i popoli nordici, generalmente fanno maggiori concessioni all'eguaglianza dei sessi. Già Tacito aveva scritto: *inesse quin etiam sanctum aliquid, et providum putant Germaniae populi: nec aut consilia earum aspernant aut responsa negligunt* *. In Russia, che non ha alcuna forma di libero governo, le donne partecipano al voto amministrativo per la elezione della città e del circolo. In Austria le donne hanno il voto amministrativo. †

La Germania non concede voto politico: sibbene nella Prussia e nella Sassonia, con alcuni vincoli e limitazioni, le donne hanno il voto amministrativo. Però vivace, assidua, efficace è la propaganda delle associazioni femminili per il suffragio politico. In una recente pubblicazione (*Ziele und Aufgaben der Frauenbewegung. Leipzig 1906*), l'associazione *Allgemeiner Deutscher Frauenverein* ha espresso i suoi desiderati. Le donne dimandano: a) una riforma nel sistema educativo, nel senso che vi sieno scuole di perfezionamento obbligatorie per le donne, scuole perfezionali femminili meglio organizzate, e che sieno aperte le porte di tutte le scuole superiori scientifiche, tecniche, artistiche alle donne che dimostrino di avere la necessaria preparazione; b) la facoltà dell'esercizio professionale come necessità economica e morale; c) una riforma nell'istituto matrimoniale, nel senso di elevare la donna nella famiglia, dando ad ambedue i coniugi uguale diritto di decisione in tutte le circostanze della vita comune, che sulla base della parità venga

* Germ. Cap. VIII.

† Legge 5 Marzo 1862.

regolato il diritto dei due coniugi sui beni di famiglia, che ad ambedue venga accordata una parte eguale della patria potestà; d) il diritto di suffragio nelle elezioni amministrative e politiche.

In Svizzera non v'è diritto di voto per le donne. Ma è curioso che le donne abbiano invece il diritto di voto ecclesiastico.

STATI UNITI, NUOVA ZELANDA

Questi popoli giovani hanno tutti preceduta la vecchia Europa nell' inchinarsi alle conquiste femminili. È fin dal 24 ottobre 1850, che in una prima riunione del Congresso per i diritti delle donne, fu votata la seguente dichiarazione di principii :

« 1.º Ogni essere umano, di età maggiore, e da tempo sufficiente residente nel territorio nazionale, ha diritto a voto
« nel fare leggi, ed ognuno il quale paga una tassa di proprietà o di industria ha diritto ad aver parte nel governo;
« 2.º le donne hanno diritto di votare, e di essere eleggibili
« alle cariche pubbliche, ed ogni partito amante dell' umanità
« e del progresso deve avere sulla sua bandiera l'eguaglianza
« di tutti in faccia alla legge senza distinzione di sesso; 3.º i
« diritti civili e politici non ammettono differenza di sesso,
« epperò la parola maschio deve essere eliminata dalla costituzione di ogni Stato; 4.º le donne non possono far uso
« delle cognizioni acquistate finchè non vengano loro dischiuse
« le vie a tutti gli uffici e a tutte le professioni; 5.º ogni tentativo di educare le donne senza accordar loro tutti i diritti
« a cui possono pretendere, e senza rinvigorire in loro la coscienza di sè medesime, accrescendone la responsabilità, è
« perdita di tempo; 6.º le leggi sui beni delle donne maritate
« devonsi rivedere nel senso della eguaglianza; cosicchè le
« mogli abbiano controllo eguale ai mariti sui beni acquistati

« col concorso dell' opera loro , e in egual parte ne possono « disporre alla morte » .

Il voto politico è concesso da quattro Stati, Wyoming (1890), Ultrac (1895), Idaho (1896), Colorado (1893), con relativo diritto di eleggibilità. Nello Stato di Ultrac, ad esempio, dal 1899 al 1903 la signora Alice Smith Merille Home fu tra i più attivi deputati, occupandosi principalmente di quistioni scolastiche ed artistiche. Ma il voto amministrativo, o scolastico, o finanziario (negli Stati Uniti gli uffici sono quasi tutti elettivi, e ciascun cittadino vota per lo meno cento giorni all'anno), è largamente concesso. Basterà dire che sopra 5025 funzionari incaricati nell'Unione Americana dell'ispezione nelle scuole ben 2553 sono donne.

Quali sieno gli effetti di questa ingerenza femminile nelle cose pubbliche è provato da quanto scrisse il giudice Kingmann nel *Giornale delle donne* di Chicago secondo riferisce Bebel *.

« Sono oggi tre anni che nel nostro territorio ottennero il « diritto di voto, insieme con quello di concorrere agli impie-
« ghi con qualunque altro elettore. Durante questo tempo esse
« hanno eletto e sono state elette in vari uffici ; hanno eser-
« citato le funzioni di giurati di pace ; hanno partecipato a
« tutte le nostre elezioni , e , sebbene io creda che qualcuno
« di noi non veda di buon occhio , come principio , la intro-
« missione delle donne, ritengo che nessuno potrà negare che
« siffatta intromissione abbia esercitato nelle nostre elezioni
« un'influenza educatrice. Essa fece sì che procedessero calme
« ed ordinate , e che contemporaneamente il nostro tribunale
« fosse al caso di impadronirsi e di punire vari malfattori ri-
« masti fino allora impuniti. Quando, per esempio, il territorio
« fu organizzato , non vi era quasi nessuno che non portasse
« il revolver e non ne facesse uso nella più piccola quistione.

* Bebel. *La donna e il socialismo*, Palermo, Sandron, p. 387.

« Io non ricordo un solo caso in cui un giuri composto di uomini non assolvesse qualcuno di coloro che avevano fatto uso di questa arma; ma con due o tre donne fra i giurati questi si sono uniformati alle istruttorie dei tribunali ».

Nel 1899 il Parlamento di Colorado, dopo 5 anni dalla nuova istituzione, con voti 45 contro 3 decretò: « Considerando che da cinque anni a questa parte esiste nel Colorado uguale diritto di voti per entrambi i sessi, che durante questo periodo le donne lo hanno esercitato quanto gli uomini, e, per verità, col risultato che furono scelti per i pubblici uffici candidati più idonei, migliorato il sistema di educazione, perfezionata la legislazione, elevato il grado generale di cultura, sviluppato maggiormente per l'influenza femminile il sentimento della responsabilità politica, il Parlamento decreta, tenuto conto di questi risultati, di raccomandare a tutti gli Stati e territorii dell'Unione Americana settentrionale, come misura di legge, l'accordare l'uguaglianza politica atta ad introdurre un ordinamento più elevato e migliore ».

A differenza della madre patria le colonie inglesi non hanno ostacolato il movimento femminile.

La Confederazione Australiana (*Commonwealth of Australia*), che si compone di sei stati australiani (Nuova Galles del Sud, Vittoria, Tasmania, Queensland, Australia del Sud, Australia dell'Ovest), con una legge del 1902 concesse il voto alle donne per l'elezione del parlamento federale. Alcuni, poi, degli Stati concedono anche il voto per la elezione del parlamento locale od autonomo.

La Nuova Zelanda, che non fa parte degli Stati Federali, aveva preceduto le altre colonie inglesi nella concessione del voto, ciò avendo compiuto fin dal 1893 con una legge, contenente il semplice inciso: *la parola persona include la donna*, così come aveva proposto Stuart Mill al Parlamento britannico.

Sono notevoli alcuni tra i principali effetti di questa partecipazione del sesso femminile alle lotte pubbliche.

Anzitutto il concorso degli elettori alle urne è cresciuto enormemente: dal 60 % qual'era prima del 1893, salì rapidamente al 69 % nel 1895, al 75 % nel 1896, al 79 % nel 1899, all'88 % nel 1902. Si è potuto iniziare una lotta vigorosa contro l'alcoolismo, ch'è una delle piaghe dei popoli nordici.

E infine all'influenza delle donne son dovute le leggi più recenti della Nuova Zelanda, per le quali le cause di divorzio sono eguali per l'uomo e per la donna, è impedito all'uomo di diseredare la propria vedova e la propria famiglia, è permesso l'esercizio dell'avvocatura alla donna.

§ 6.º ITALIA

Prima della legge unificatrice 20 Marzo 1865 il voto amministrativo era esercitato in Toscana e nel regno Lombardo-Veneto. In Toscana le donne iscritte nel catasto di possidenza rustica ed urbana potevano votare per i consiglieri del Comune e della Provincia * per mezzo di procura o scheda suggellata. In Lombardia e Venezia, i comuni minori essendo amministrati da un convocato generale degli estimati, anche le donne, se censite, potevano partecipare al convocato, per mezzo di un proprio rappresentante †.

La proposta di far partecipare le donne alle elezioni amministrative venne presentata dal Peruzzi nella tornata 29 maggio 1863, fu poscia riprodotta dal Lanza nella tornata 1º dicembre 1871, dal Nicotera in quella del 7 dicembre 1876, dal Depretis nei progetti 24 febbraio, 31 Maggio 1880 e 25 Novembre 1882. Come i ministri proponenti, così anche le Commissioni parlamentari furono favorevoli al suffragio femminile,

* Decreto 28 aprile 1853.

† Patenti 7 e 24 aprile 1815, 12 febbraio e 12 aprile 1816.

e giova tra le altre ricordare le relazioni Boncompagni (20 gennaio 1863) e Marazio (sessione 1876-1879 dec. N. 37). Il perchè sia scomparsa la proposta nel progetto Crispi (14 giugno 1888), perchè anzi siasi tenuto fermo l'ostracismo sancito dall'attuale articolo 22 (art. 30 della legge 10 febbraio 1889), devesi attribuire un pò alla frettolosa discussione fatta nei mesi estivi, e molto all'avversione del Crispi, che neanche il relatore della legge onorevole Lacava, favorevole al suffragio femminile, potette vincere.

Sul voto politico non si è molto discusso. L'esame parlamentare del progetto 1882 diede luogo a brillanti orazioni pro e contro, senza alcun voto conclusivo.

Di recente l'on. Mirabelli, nella tornata 15 giugno 1904, ha presentato un progetto di suffragio universale. La relazione, scritta dall'onorevole proponente, così si esprime sul voto delle donne :

« È assurdo che il legislatore abbia voluto l'eccezione per
« l'elettorato amministrativo — e non per l'elettorato politico !
« Sarà; ma un assurdo non giustifica l'altro — , e, nel silenzio,
« non si può negar forza alla parola chiara e precisa scritta
« in quella che si chiama la legge fondamentale della Nazione.
« Del resto, il diritto delle donne all'elettorato politico poggia
« su ben altre solide basi. La donna non è più oggi, come in
« Grecia relegata nel Cineceo, e non è il gingillo cavalleresco
« del medio evo ! Ha ragioni economiche, civili, intellettuali,
« morali, religiose nello Stato, e direttamente o indirettamente,
« partecipa a tutte le battaglie della vita. E perchè, dunque,
« dev'esserle interdetta la scheda che è il mezzo più potente
« per far valere le ragioni sue ? Qualunque parte voi vogliate
« fare alla fisiologia, e sia pure larghissima, sarebbe ridicolo
« per noi volerne dedurre una grande superiorità morale, psi-
« cologica ed intellettuale; la fisiologia non potrà mai avere

« un' influenza sull'elementare discernimento necessario al sil-
« logismo elettorale ».

Gli uomini più notevoli, senza distinzione di parte, sono in Italia pel suffragio femminile. Mi piace citare il Turati, il Luzzatti, Giustino Fortunato, il Loria, il Gabba, il Lucchini, il Bonasi, come già tra gli estinti furono favorevoli il Minghetti, il Mancini, il Ceneri, il Ciccone, il Moleschott, il Saredo, il Mantegazza. Il diritto di partecipazione, anche modesto ai pubblici uffici, è stato riconosciuto con molteplici leggi già menzionate. Attualmente gli uffici della Camera hanno già esaminato una proposta di legge per la concessione del voto amministrativo alla donna: e la Commissione, nella sua quasi totalità, si è dichiarata favorevole alla proposta.

Nel 1906 destò grandi polemiche in Italia la sentenza 18 luglio 1906 della Corte di Appello di Appello di Ancona, redatta dall'ingegno acutissimo del senatore Mortara, nella quale, tesoreggiando l'equivoco che sorge dalla dizione imprecisa dell'art. 24 dello Statuto, si sosteneva il diritto della donna, secondo la legge positiva italiana, ad essere elettore ed eleggibile. Ma dopo l'annullamento della sentenza, pronunziato dalla Cassazione Romana, della disputa giuridica ogni eco fu spenta*.

Riassumendo il fin qui detto, si vede:

a) che l'elettorato politico è consentito alla donna negli Stati Uniti, nella Nuova Zelanda, nella Confederazione Australiana, in Islanda, in Norvegia;

b) che l'elettorato amministrativo è consentito in Inghilterra, Germania, Russia, Svezia, Danimarca, Austria.

* Sostenni il diritto di voto nelle donne, anche *in iure condito*, a scopo di propaganda principalmente, presso la Corte di Appello di Napoli e la Corte di Cassazione di Roma. Le mie convinzioni giuridiche, non molto salde sulla questione, in base alle disposizioni scritte della legge, hanno avuto ragione di fortificarsi dopo l'acuta analisi, che del problema sotto il punto di vista strettamente legale ha fatto il prof. Brunelli nel pregevolissimo lavoro: *Il suffragio politico femminile nei suoi criterii giuridici*. Torino, 1910. Cap. IV e segg.

L'estensione del territorio, in cui la donna è ammessa alla partecipazione della vita pubblica in tutto il mondo, comprende 18,900,000 chilometri quadrati con una popolazione di 350 milioni *.

IL VOTO DELLA DONNA RISPETTO AL DIRITTO NATURALE

144. Quale che sia il fondamento del diritto elettorale, o il censo, o la capacità, o la semplice qualità di cittadino, non si può mettere in dubbio che la donna sia capace ad essere soggetto di questo diritto, giacchè la donna può possedere, può egualmente sviluppare le qualità intellettuali, ed è parificata all'uomo nel godimento della cittadinanza (art. 1° cod. civile).

Ma vi sono difficoltà, a giudizio degli oppositori del suffragio femminile, che mettono capo alla dignità, alla fragilità del sesso, all'ordine delle famiglie, alla morale, all'opportunità: argomenti, i quali pur non potendo influire sul diritto, debbono essere tenuti da conto, non essendo possibile concepire il diritto senza morale e senza la sua relatività nel tempo e nello spazio.

L'onorevole Zanardelli, nella relazione sulla riforma elettorale politica del 1882, riassunse nei seguenti termini gli argomenti pro e contro il voto delle donne.

« Dai fatti e dai precedenti relativi al reclamato suffragio
 « muliebre, passando agli argomenti che si mettono innanzi a
 « suo favore, è innegabile che essi non sono privi di valore.
 « Dacchè l'intelligenza, la coscienza, l'indipendenza del voto
 « sono requisiti ai quali il voto stesso vuolsi condizionato, come
 « negare vi siano donne le quali questi requisiti indubbiamente
 « possiedono? Relativamente all'intelligenza della donna, fatta

« astrazione da tutte le differenze fisiologiche, sulle quali si è
« tanto disputato e tanto scritto, fra essa e l'uomo, fatta astra-
« zione dallo Stuart Mill, il quale sostiene essere dimostrato
« dalla storia e dalla pratica esperienza che dalle funzioni re-
« gali ai più umili uffici della vita quotidiana, la donna diede
« e dà prova di saperli adempiere anche meglio dell'uomo, e
« dalla tesi opposta di coloro che intesero provare l'inferiorità
« non meno intellettuale che fisica della donna, è assolutamente
« irrecusabile che un grandissimo numero di donne ha una
« intelligenza per lo meno più che sufficiente per dare un voto
« con consapevolezza e con discernimento.

« I nomi splendidi ed illustri di donne si affollano in tanta
« copia al pensiero di tutti che sarebbe vana una qualunque
« enumerazione, necessariamente incompiuta.

« Può dunque sembrare grave ingiustizia il negare alla donna
« di scienza, ad altissima capacità femminile, ciò che si con-
« cede alle più umili capacità maschili. A capacità uguali, se
« non superiori, può sembrare debbono incontrastabilmente cor-
« rispondere uguali diritti. E ove tale parità di diritti si ricusi,
« non ne verrà che, siccome una intera metà della Nazione
« non è rappresentata nelle assemblee che fanno le leggi e da
« cui emana il Governo, e siccome queste leggi la riguardano
« e ad essere ben governata la donna non ha minore interesse
« dell'uomo, essa potrà dire che le leggi, perchè fatte senza
« di lei, sono contro di lei? E la donna non attribuirà a ciò
« le vantaggiose ineguaglianze che la legge civile ancora pre-
« senta rispetto alla sua condizione giuridica? E, se malgrado
« tali ineguaglianze, molte donne hanno una intera capacità
« civile, perchè non dovranno avere alcuna capacità nell' eser-
« citare il più importante dei diritti politici? E non è di gran
« lunga meno difficile l'esercizio del diritto elettorale, che non
« quello delle professioni scientifiche, cui pure ora sono am-
« messe, e che esercitano spesso con rara perizia?

« Quanto poi all'indipendenza del voto, in moltissime donne
« essa sarebbe così intera, da sembrare anzi un'assoluta con-
« traddizione, che una donna non possa votare, quando vota
« il suo stesso domestico.

« E sotto l'aspetto dell'utilità sociale, si osserva con lo
« Stuart Mill, che giova dare alla donna un maggiore senti-
« mento della propria responsabilità; si osserva col Romagnosi,
« che sommamente importa associarla alle sorti dello Stato,
« dacchè una nazione suol essere ciò che le donne la fanno,
« onde il Tecqueville scriveva la prosperità singolare e la gran-
« dezza crescente del popolo degli Stati Uniti doversi princi-
« palmente alla superiorità delle sue donne.

« Malgrado l'apparente efficacia di tali argomenti non è
« senza profonda ragione che presso nessun popolo, o quasi,
« nessuna compartecipazione alla vita politica si è assegnata
« alla donna *.

« L'uomo e la donna non sono chiamati allo stesso ufficio
« sociale, agli stessi diritti e doveri, agli stessi lavori, alle stesse
« cure e fatiche.

« Perciò come ai diritti, così ai doveri della vita pubblica
« e militante, essa, nelle società antiche e moderne, è rimasta
« estranea, e parve sempre ad essa stessa in generale ed a
« altrui, per la sua natura, per le sue stesse nobilissime doti,
« ripugnante e disadatta. Sia pure che possa votare con per-
« fetta intelligenza, con piena indipendenza, ma a questo uf-
« ficio non è chiamata dalla sua stessa esistenza sociale. A
« ragione scrisse il Cherbuliez, che più si immagina la donna
« perfetta relativamente alla parte che le è assegnata, più con-
« viene crederla politicamente incapace.

« Nella sua missione, tutta d'educazione e di affetti e gioia,
« conforto ed altissimo incitamento dell'uomo nella vita dome-

* Abbiamo visto quanto sia radicalmente erronea questa proposizione con lo
esame della legislazione positiva.

« stica ed intima, la donna sarebbe spostata, snaturata, invol-
« gendosi nelle faccende e nelle gare politiche.

« Quelle stesse virtù nelle quali vince veramente l'uomo, per
« le quali è ammirata ed ammirabile, virtù di tenerezza, d'im-
« peto, di passione, ma che traggono nascimento dal fatto
« incontrastabile che in essa sovrasta il cuore alla mente, l'im-
« maginazione al raziocinio, il sentimento alla ragione, la ge-
« nerosità alla giustizia, quelle stesse virtù, dicevasi, non sono
« quelle che ai forti doveri della vita civica maggiormente
« convengono.

« È suo dovere invece, suo ufficio, ed insieme suo voto e
« suo bisogno, dedicarsi alla assidua cura della famiglia, mentre
« nessuna pratica le sarebbe data acquistare nei pubblici affari,
« a cui potrebbe rivolgere l'animo e l'intelletto. Perciò la mag-
« gior parte delle donne non aspira a che si conferisca loro
« un diritto, il quale sarebbe in pari tempo un dovere, e le
« costringerebbe ad assumere la parte insopportabile della donna
« politica, a scendere ad occupazioni, a disquisizioni e negozi,
« che sarebbero mortale fastidio per la loro temprata delicata e
« gentile, mentre la parte nobilissima della donna nella poli-
« tica è quella di formare i caratteri, di ispirare l'amore di
« patria, l'altezza dei sentimenti, di sorreggere e fortificare
« nello esercizio delle pubbliche virtù, di indirizzare le menti
« e gli animi ai fulgidi ideali, verso cui volgesi e dei quali
« innamorasì più facilmente il suo pensiero.

« Perciò, come diceva, la maggior parte delle donne ricuse-
« rebbe il dono sgradito, come infatti vedemmo negli Stati
« Uniti, quando agitavasi innanzi ai Parlamenti la quistione,
« presentarsi numerose petizioni di donne chiedenti si rimu-
« vesse dalle loro labbra il calice amaro.

« E per noi, gente di legge salica, anche più vivo fu sem-
« pre questo concetto della missione della donna.

« Nell'antica Roma, ove più che mai essa si sente cittadina,

« e partecipa ai pericoli, ai trionfi, agl'interessi, alla gloria co-
 « mune, nell'antica Roma, le cui grandi rivoluzioni si ispirano
 « all'altissimo culto dell'onore, del prestigio, della incontamina-
 « bile purezza della donna, era pure massimo encomio della
 « matrona latina, encomio accettato e meritato da incompara-
 « bili eroine, il *Domi mansit, lanam fecit.* »

« Non rendasi alla donna il cattivo servizio di trascinarla in
 « una arena, dove perderebbe la sua vera dignità, la sua gra-
 « zia, la sua forza. Questa forza irresistibile, per la quale ben
 « disse il poeta che ad essa il ferro e il fuoco domar fu dato,
 « non la troverebbe nei comizi elettorali, e nemmeno in un
 « Senato di donne, quale lo aveva posto Eliogabolo a sedere
 « al Quirinale, ma bensì in quell'impero onnipotente che rese
 « indimenticabili i nomi della moglie di Temistocle, della madre
 « di Coriolano e di quella dei Gracchi ».

A questi argomenti altri ne aggiunse il compianto professore Padelletti nella sua *Teoria della elezione politica*. « La condi-
 « zione della donna nella società moderna si connette a mille
 « riflessioni complicate, a ragioni profonde di fisiologia e di
 « morale, di economia e di educazione. È quindi necessario
 « sfiorare un ordine superiore d'idee.

« La differenza di sesso richiesta dalle necessità imprescrit-
 « tibili della benefica natura è un troppo alto attestato del di-
 « verso ufficio a cui l'uomo e la donna furono destinati. Anche
 « se non avessimo che questa unica prova, bisognerebbe conclu-
 « dere, che la donna essendo creata alla gestazione ed alla
 « allevamento fisico ed intellettuale dell'uomo in quella prima
 « età in cui egli perirebbe senza i soccorsi della madre, questa
 « destinazione le crea una condizione ben diversa da quella
 « dell'uomo. Il matrimonio, a cui la donna passa, generalmente
 « in quell'età in cui la legge civile comincia a riconoscere la
 « responsabilità dei proprii atti, l'avvolge in una sfera di do-
 « veri e di diritti ».

« È in questa nuova condizione che si svolge, e notiamolo
« bene, si compie la sua missione, che è tutta d'educazione
« morale e d'amore, mezzo principalissimo della educazione
« medesima. Quelle donne infatti, a cui la natura non concesse
« la fecondità e a cui condizioni sociali diverse impedirono il
« matrimonio, hanno bisogno di espandersi altrove e di crearsi
« un centro di affezioni, una famiglia fittizia, perchè in realtà
« la famiglia e la casa sono il regno della donna. Ora la fami-
« glia è l'unità umana, la piccola società, che è il fondamento
« su cui si modellano, e dalla quale prendono diversa fisono-
« mia le grande associazioni, comunque sieno costituite, qua-
« lunque forma abbiano assunta. Quindi è che la quistione della
« famiglia, quistione essenzialmente morale, si muove in una
« sfera tanto più serena, tanto più alta di una semplice qui-
« stione politica. La costituzione della famiglia è indicata dalla
« stessa natura, e dalla assoluta idea di giustizia. La storia,
« venendo in soccorso della ragione, ci dimostra, come, quando
« motivi di convenienza politica o nebbia di ignoranza non
« vennero a turbare le primitive idee morali innate nel buon
« senso e nel cuore degli uomini, la famiglia rimase una libera
« società rivolta al comune perfezionamento ed all'educazione
« dei figli, mentre quasi tutte le antiche convivenze, che, in-
« vece di modellare la società civile sulla società coniugale,
« adattarono a questa le idee dispotiche o anarchiche, che re-
« gnarono in quella, vissero di una vita stentata e turbolenta.
« Nessuno, almeno in cotesta quistione, vorrà negare che il
« cristianesimo restaurasse i principî morali e consacrasse la
« santità vera di questo vincolo. È noto ancora come il nuovo
« concetto giuridico pensò a farsi strada nella pratica dei fatti, e
« sarebbe troppo lungo ed inutile riandare tutte le disposizioni
« che nelle varie legislazioni cristiane sottoponevano la donna
« ad una mostruosa inferiorità. Il secolo decimonono ha il vanto
« di avere attinte le sue ispirazioni nell'ordine dei fatti all'alto

« ideale cristiano della famiglia, di avere restaurato anche nel-
« l'ordine materiale i più sani principî della ragione. Il doman-
« dare però per la donna i diritti politici in nome di questo
« progresso è, a mio parere, un disconoscerne la natura. La
« quistione familiare è di tanto superiore alla quistione politica
« di quanto la morale al diritto.

« L'ordinamento sociale e politico devono essere rivolti allo
« sviluppo dell'individuo e della famiglia. Dove questi sono
« inceppati nella loro esistenza, nella loro libera estrinsecazione,
« il progresso si arresta e il fine universale è falsato, giacchè,
« come oggi si comincia a riconoscere, gli enti collettivi dello
« Stato e della umanità non sono fine a sè medesimi, ma in-
« vece mezzo ad una vita superiore, e alla vita dello spirito.

« Ora i politici che domandarono il suffragio per la donna,
« dimenticarono (mi sembra) questo ordine elevato di idee:
« trascinandola in un campo, che non è il suo, la spostano,
« invece di accordarle un diritto. Se l'ufficio della donna è, per
« natura e per ragione, quello di creare e formare la famiglia,
« tutto quello che in nome di qualunque interesse tenderà a
« turbare quest'ufficio, sarà basato, può dirsi a priori, sopra
« un falso principio, sopra un errore. Le ragioni che ci portano
« a provare che la donna dovrebbe essere ammessa alla tratta-
« zione delle pubbliche faccende per mezzo del voto, sono poche,
« e a mio credere di poco valore. Si fondano tutte sopra una
« strana confusione d'idee, che se fu da perdonarsi in tempi
« di passioni civili e specialmente in quel grande ardore di ri-
« forme imposte e di libertà distruggitrice, non si può conce-
« pire in chi la invoca seriamente dall'ombra di un gabinetto,
« in nome di una scienza serena ».

Adunque i maggiori argomenti, che si producono contro il suf-
« fragio femminile, possono riassumersi così :

- a) perturbamento nell'ordine delle famiglie ;
- b) differenza psicologica e fisiologica ;

c) offesa alla dignità, ai costumi, alla nobiltà del sesso;
d) novità non reclamata dalle donne, anzi respinta dalla maggior parte di esse come calice amaro.

Il primo degli argomenti, che si attiene all'ordine delle famiglie, è senza dubbio di grande importanza, poichè, se v'è istituzione non contaminata da tristi governi passati, e che conserva una purezza ideale, quale non ebbe nei tempi gloriosi della repubblica romana, o nei primi tempi della Repubblica Fiorentina ricordati con rammarico dall'esule poeta, è la famiglia nostra, specialmente dell'Italia meridionale *. Ma non bisogna credere che l'argomento si diriga contro tutte le donne: poichè le mogli con prole, a cui il suffragio elettorale sarebbe iattura pel governo della casa e dei figli, non costituiscono neanche il terzo di tutto il ceto femminile. Vi sono donne votate al celibato, per indole, per occupazioni, per mancanza di un marito: vi sono le vedove: vi sono le mogli senza prole. Sarebbe ingiusto che tutte queste altre donne, che costituiscono la maggioranza del sesso, dovessero esser prive dell'esercizio di un diritto fondamentale, e che si estende perfino al domestico di casa, per ostacoli che ad essa non si riferiscono.

Ma non è poi detto che la madre di famiglia sarebbe distolta dai sovrani doveri della prole e della casa, per l'esercizio del diritto elettorale. Quanti uomini vi sono, che sanno conciliare i doveri pubblici con le esigenze professionali e coi doveri di famiglia! Se l'ufficio è possibile rispetto agli obblighi domestici, il cittadino accetta volenteroso, altrimenti sente il dovere di rifiutare, per quanto onorifica e capace di sollecitare ogni vanità umana sia la carica offertagli!

Non altrimenti avverrebbe della buona madre di famiglia, a cui la cura di dedicare ogni due anni il pò di tempo per

* Roberto Bracco, *Nel mondo della donna* (Roma 1906. La donna napoletana, pag. 89).

la scelta dei consiglieri comunali, ed ogni cinque anni per la scelta dei deputati al Parlamento, non dovrebbe impedire i più gravi doveri e le maggiori cure dovute al governo domestico. E del resto, quando oggidi la madre di famiglia trova pure il tempo di assistere agli spettacoli teatrali, di presiedere un'associazione di beneficenza, di udire la conferenza al Filologico, di conferire parecchie ore con la sarta, colla bustaia, col camiciario, senza scandalo di nessuno, si deve pur ritenere che il mondo mascolino, così iprocritamente scandalizzato dalla possibilità che una particella infinitesimale di tempo sia dedicata alle cose pubbliche, finirebbe in breve ora per adattarsi anche a quest'altra occupazione delle madri di famiglie.

Grave sarebbe l'argomento, se l'ingerenza delle donne nelle lotte pubbliche potesse aumentare la violenza e la corruttela, ovvero ripercuotersi sinistramente sulla educazione dei figli. Ma nè l'uno, nè l'altro male è da temere: è da supporre anzi che i costumi elettorali, come l'educazione domestica, potranno trarre un sensibile beneficio da questo intervento. La donna è gentilezza ed idealità, onde la brutalità delle contese elettorali, che si esplica perfino nelle aule dell'elezione, non potrebbe non risentire la dolcezza della sua presenza, ed esserne mitigata. Quanto poi all'utilità che la madre di famiglia sia cosciente ed esperta della vita pubblica parlino quei tanti infelici che si diedero alle lotte politiche, e trovarono nella consorte una Santippe, e non la compagna partecipe ai dolori, come alle speranze ed ai gaudii. Non si conosce uomo di Stato, degli ultimi tempi, che non abbia confessato di dovere una parte del proprio successo alla sagacia ed ai saggi consigli della buona consorte. Perfino le memorie postume di Bismarck, il cancelliere di ferro, provano questa elementare verità. *Se v'ha qualche sentimento generoso nel mio animo* — scriveva Garibaldi nelle sue *Memorie* — *confesso altamente che mi fu ispirato da lei. Nei più terribili frangenti della mia vita, quando l'Oceano*

muggiva sotto la carena e contro i fianchi della mia nave, quando la mitraglia mi pioveva dinanzi come la grandine, io la vedevo sempre inginocchiata, e quello che m'ispirava il coraggio di cui molti ebbero a stupirsi era la intima mia convinzione che non potesse sopravvenirmi una sventura, quando la santa donna pregava Dio per me.

E non è possibile non ricordare un brano eloquentissimo di Emilio Castelar, ch'è tutto un inno alla benefica influenza della donna sui costumi degli uomini.

Noi che abbiamo create le vergini immacolate del Murillo, i cui piedi posano sulla luna e la cui testa si corona di stelle del cielo, noi sappiamo che il bel sesso ha l'ispirazione, la virtù, l'affezione, la carità, le qualità ben superiori alle necessarie, ma rudi qualità dell'uomo. Quando io mi esamino, quando, pieno di rimorsi, vedo i miei difetti, gl'istinti che mi spingono verso l'oscuro abisso della materia, l'orgoglio, l'egoismo, la vanità, tutto ciò che v'ha di oscuro nell'anima umana; io lo sento e devo dirlo, tutte queste cose cattive vengono da me; ma tutto ciò che io posso avere di buono, le aspirazioni le più delicate del mio cuore, i più nobili amori della vita, la pietà sincera, la carità ardente, l'oblio e il perdono delle ingiurie, il desiderio del bene, il rispetto dei miei simili, il culto dell'ideale, tutto ciò che può elevarmi, ingrandirmi, cambiare un essere così piccolo e debole, in un uomo che forse lascerà una traccia nella storia, tutto ciò che vi ha in me di più nobile, io lo devo a mia madre. Dove voi volgiate lo sguardo, dove penetri il vostro pensiero, all'aurora o al declinare della civiltà, in tutti i tempi, presso tutti i popoli, sulle cime più alte dell'ideale, o nelle tristezze della realtà, voi vedrete quale una stella di speranza nella oscurità dei cieli, la donna, dando alla vita tutte le sue dolcezze, alla poesia le delicate ispirazioni, al cuore le sue felicità più pure, alla sofferenza il suo balsamo riparatore, all'entusiasmo il suo fuoco più ardente.

E chi aveva educato Tiberio e Caio Gracco ai doveri civili se non Cornelia? Chi spinse alla redenzione delle plebe, dopo il sacrificio inulto del primo, il secondo figlio, se non la madre? Non fu una donna cosciente come Adelaide Cairoli, che sacrificò tre figli sull'altare della Patria? Non erano le madri spartane, che educavano i figliuoli ai miracoli di valore? Non fu una donna esperta dei mali della patria quella giovane Enrichetta Castiglione, che a Ciro Menotti, avviantesi sulla via del patibolo, nel dargli il bacio di addio, dice risolutamente; *segui il tuo dovere di cittadino, non tradirlo per me, perchè io forse t' amerei meno?*

Questa è la madre che desideriamo per l'avvenire; la quale partecipi alle gioie come ai dolori del marito, della patria, della società, che ispiri nei figli il concetto dei doveri civili, che porga al consorte la mano soccorrevole in tutte le lotte della vita. La donna, infrollita nei ricami e nelle trine e nella pappa ai bimbi, non è fatta per i nostri tempi!

E la pretesa differenza fisiologica e psicologica tra i due sessi è un vecchio argomento creato dai denigratori delle donne. Senza dubbio non si nega materialmente una differenza psicologica e fisiologica; ma si nega che essa sia tale da produrre inferiorità mentale nella donna, sì da renderla incapace all'esercizio del voto. Già, per questo esercizio non ci vorrebbe una grande capacità. Dice giustamente la poetessa Ada Negri: se il mio portiere ha il voto, perchè non dovrei averlo io?

Lo Stuart Mill ha risposto da par suo a questa obbiezione sulla pretesa inferiorità della donna, e val la pena di riprodurre le sue assennate considerazioni:

« Si dice: l'anatomia prova che gli uomini hanno una capacità mentale più grande delle donne: essi hanno il cervello più grosso. Rispondo dapprima che questo fatto è contestabile. Si è lungi dall'aver constatato che il cervello di una donna sia più piccolo di quello dell'uomo. La si cava questa

« conclusione unicamente da ciò che il corpo della donna ha
« generalmente dimensioni minori di quello dell' uomo; è un
« modo questo di ragionamento che condurrebbe a strane con-
« seguenze.

« Un uomo d'alta statura, dietro questi principii, dovrebbe
« essere straordinariamente superiore per intelligenza ad un
« uomo piccolo, ed un elefante od una balena dovrebbero in-
« nalzarsi prodigiosamente al di sopra dell' uomo. Il volume
« cerebrale varia molto meno che il volume del corpo ed anche
« di quello della testa, e non si può affatto concludere dall' uno
« all' altro. È certo che alcune donne hanno il cervello tanto svi-
« lupato quanto qualsiasi uomo.

« A mia notizia, uno scienziato, che aveva pesato molti cer-
« velli umani, diceva, che il più pesante che egli avesse cono-
« sciuto, più pesante di quello stesso di Cuvier (il maggiore di
« tutti quelli il cui peso è riportato nei libri) era un cervello
« di donna. Debbo quindi ancora fare osservare che non si
« conosce la relazione precisa, che v' ha fra il cervello e le
« facoltà intellettuali, e che sussistono tuttavia su questo pro-
« posito molte controversie.

« Il cervello è certamente l'organo del pensiero e del senti-
« mento; e senza arrestarmi alla grande controversia della
« localizzazione delle facoltà mentali, ammetto che sarebbe
« anomalia ed eccezione a tutto quel che sappiamo della vita
« e della organizzazione, se il volume dell'organo fosse affatto
« indifferente alla funzione, se uno strumento più grande non
« marcasse una più grande potenza.

« Ma l'eccezione e l' anomalia non sarebbero meno grandi,
« se l'organo non esercitasse la sua influenza che pel suo vo-
« lume. In tutte le operazioni delicate della natura, (fra le quali
« le più delicate sono quelle della vita e quelle del sistema
« nervoso sopra tutte) le differenze negli effetti dipendono tanto
« dalla differenza sulla qualità degli agenti fisici, che dalla loro

« quantità, e se la qualità di uno strumento è attestata dalla
« delicatezza del lavoro, che può fare, vi è molta ragione di
« pensare che il cervello e il sistema nervoso della donna sono
« di una qualità più raffinata del cervello e sistema nervoso
« dell'uomo. Si sa che la importanza di lavoro di un organo
« dipende non solo dal suo volume, ma eziandio dalla sua at-
« tività, ed abbiamo la misura di questa nella energia della
« circolazione interna dell'organo. Tuttavia questa differenza
« delle facoltà mentali è pur sempre incerta, e non è possibile
« si conosca finchè si sdegheranno le cause esterne le più evi-
« denti delle differenze del carattere; finchè l'osservatore non
« ne terrà alcun conto: finchè le scuole regnanti di fisiologia e
« psicologia le tratteranno dall'alto della loro grandezza con
« un disprezzo a stento dissimulato ».

Ma ciò che importa di affermare con energia, è che, se la donna presentasi intellettualmente e fisiologicamente più debole, si è perchè tale l'abbiamo voluta, nel nostro egoismo, col sistema di educazione impartito.

Vi è forse sensibile differenza tra maschi e donne nell'età infantile? E non comincia forse la differenza nella puerizia, quando il sistema di educazione ha aggravato artificialmente le differenze ataviche? Al bambino la scuola, i campi, la ginnastica, la vita; alla bambina la bambola, le trine, le fole di vecchia fantesca, tutte le arti che indeboliscono il corpo e la mente. È forse una Minerva, nata armata, la donna, da cui si pretende una capacità per la vita pubblica, quando da secoli la si è tenuta segregata nella casa? Questo sistema di artificiali differenze usato con l'educazione fu già intuito e biasimato da Platone: *la donna educata al pari degli schiavi sotto la sferza e tra i palpiti del timore si forma l'abito del debole e dell'oppresso, cioè la finzione ed il mendacio, mentre una liberale e vigorosa educazione, comunicando al delicato suo cuore onestà e nobiltà, la renderebbe pari agli uomini.*

Il mutamento di educazione è ciò che più urgentemente si invoca ; e che ha formato la base dei desiderati recentemente formulati dalla *Algemeiner Deutsche Frauenverein*. Del resto la riprova di questa verità si ha nel fatto , che , collocata la donna in altro ambiente con altro sistema educativo , non è riuscita da meno dell' uomo , in arte , in lettere , in scienza , nell' amor di patria , in politica. Donne furono Eleonora di Arborea , Elisabetta d' Ungheria , Cristina di Svezia , Caterina seconda di Russia , Maria Teresa d' Ungheria , Vittoria d' Inghilterra , che ha regnato mezzo secolo su l'impero più popoloso del mondo , abitato dalla razza più energica e più evoluta che esista. Dunque , una donna potrà guidare i popoli , e non reputarsi degna di dare il voto come il primo ciabattino del comune ?

Dunque , oggi è lecito vedere il manovale ed il cittadino esercitare il diritto di voto , e non poterlo esercitare la contessa Ersilia Gaetani Lovatelli e la contessa Maria Pasolini , che onorerebbero con la loro presenza la Camera ed il Senato ? Alla Reale Accademia dei Lincei potrà accedere la signora Gaetani , ed illuminare del suo sapere le menti più elette d'Italia , e non le dovrà essere consentito di mettere piede nell' aula elettorale del suo rione ?

Le femminili virtù , quali il pudore , la grazia , la gentilezza , che paurosamente preoccupavano l'anima del relatore della legge elettorale del 1882 , non andrebbero smarrite per l' esercizio del voto : che anzi , recando una nota di gentilezza nell' impeto delle passioni , la donna gioverebbe a calmare i bollori , e rendere meno aspre le contese elettorali. Nè può essere argomento di preoccupazione la prevalenza del sentimento a confronto della ragione che predomina nell' uomo : anzi questa è una delle più gravi ragioni per desiderare l' intervento della donna nei pubblici negozi.

La formola logica e razionale della società avvenire è equiva-

lenza o compensazione delle differenze intellettuali e morali dei due sessi. Nella donna l'idealità, nell'uomo il calcolo: nella donna la pietà, nell'uomo l'austera giustizia: nella donna l'immaginazione, nell'uomo il raziocinio: nella donna la dolcezza, nell'uomo l'impeto e la vigoria; tutte queste varie forme e doti e contraddizioni debbono fondersi in armonia e dirigersi unite nella lotta della vita, se vuolsi ad uno stato come il presente sostituire una vita meno incerta e disgraziata in avvenire.

Che se lo stato attuale della società non suscita quelle ribellioni, la cui mancanza costituiva secondo l'on. Zanardelli la prova del nessun bisogno d'una riforma, non si può dire nemmeno che vi sia calma completa. Se non ci sono clamori nè agitazioni, dice una colta professoressa *, c'è però in fondo allo spirito femminile come un senso di irrequietezza latente, un doloroso sconforto, ed il bisogno d'una condizione sociale migliore dell'attuale. Secondo il Dumas figlio le cause di questo quietismo femminile sono parecchie †. Vi sono le donne felici anche nello stato attuale: vi sono le donne abili, intelligenti, che girano la posizione ed anche senza il diritto elettorale hanno la loro parte nei pubblici negozii; vi sono le donne del popolo e della campagna, a cui appena rimane il tempo per sgobbare e mangiare; vi sono le donne pie e schiave del dovere a cui ogni ribellione sembra un delitto.

Tutta questa massa femminile può dare l'illusione che una riforma non sia affatto desiderata; ma tale non è in realtà. Un atto di giustizia, del resto, non può essere solo espressione del pubblico clamore. Spetta a coloro, che costituiscono col loro egoismo uno stato di cose anormale, di rimuovere gli errori, dando a metà del genere umano quella partecipazione ai pubblici uffizi, cui ha diritto.

* Teresa Labriola, *Studi sul problema del voto alla donna*, Roma, 1904, pag. 37.

† *Les femmes qui tuent et les femmes qui votent*. Paris, 1888, pag. 68 e segg.

CAP. XII.

§ 2.

RISPETTO ALL'ETÀ, AL DOMICILIO, ALLA CITTADINANZA *

145. Il limite d'età nelle diverse legislazioni. — 146. Domicilio. —
147. Cittadinanza.

IL LIMITE D'ETÀ NELLE VARIE LEGISLAZIONI

145. Nulla di più diverso, presso i varii Stati civili, dell'elettorato, come si può vedere dal seguente quadro **:

Anni 16. Cantone di Schwytz.

Anni 17. Canton Grigioni.

Anni 18. Canton Vallese, Repubblica del Perù †, Repubblica del Paraguay.

* Heuvel, *Des conditions de l'electorat*. Bruxelles, 1897. — Cattaneo, *Le basi dell'elezione politica nel governo rappresentativo*, Torino 1898. — Del Vecchio, *La maggiore età politica e la funzione elettorale* (in *Riv. di Sc. Giur.* XXXVI, pag. 353). — E. Bolzani, *Requisiti per essere elettore politico ed amministrativo*, Treviglio, 1896. — Gorvini, *La concessione della cittadinanza*, Roma, 1901. — Celentano, *Gli stranieri e gli irredenti di fronte alla legge elettorale italiana*, Napoli, 1905. — Laconi, *L'elettorato amministrativo agli stranieri*, Cagliari, 1902. — K. Bianciardi, *Il voto agli uomini maturi*. Roma, 1902. — *Unsere Banern, und das parlamentarische gleiche Wahlrecht, und illige Nahrung*. Freiburg. 1907. — P. Thevenet, *Quelques réflexions sur nos élections et sur notre état social actuel*. Grenoble.

** Le indicazioni si trovano nella relazione Zanardelli, pag. 27: sono state, però, da me modificate secondo le risultanze delle ultime riforme elettorali verificatesi presso i varii Stati. Cfr. Ch. Benoist, *La Crise de l'Etat moderne*, pag. 70.

† Il Lefèvre-Pontalis (*Les élections* ecc. pag. 200) dice, evidentemente errando, che l'età legale per l'elettorato in Ungheria è di anni 21.

Anni 20. Ungheria *, Svizzera (elezioni federali), Canton di Ginevra, di Neuchatel.

Costituzioni delle repubbliche cisalpina, cispadana, ligure del 1897 per gli elettori primarii (per i secondarii richiedevasi l'età di anni 25), costituzione siciliana del 1812.

Anni 21. Inghilterra, Francia, Baviera, Sassonia, Grecia, Serbia, Romania, Stati Uniti d'America, Vittoria, Stati Uniti del Brasile, Stati Uniti di Columbia, Equatore, Repubblica Boliviana, Bulgaria, Svezia, Portogallo, Costituzione Francese del 1793, Costituzione della Repubblica Romana del 1798 per gli elettori primarii (per i secondarii anni 25), ordinanza francese de' 13 luglio 1815, decreto del governo provvisorio francese 5 marzo 1848, costituzione francese del 4 novembre 1848, legge elettorale francese del 18 marzo 1848, decreto organico dello Impero Francese 2 febbraio 1852, decreto 3 giugno 1848 del governo provvisorio della Repubblica Veneta, legge elettorale 29 luglio 1859 per le Province Modenesi, 19 agosto 1859 per le provincie Parmensi ed 8 agosto 1859 per le provincie della Romagna, legge elettorale 10 febbraio 1849 del Governo provvisorio di Toscana, legge elettorale 1848 della Suprema Giunta dello stato Romano, costituzione 1.º luglio 1848 della Repubblica Romana, Statuto Siciliano 10 luglio 1848.

Anni 24. Austria, Prussia.

Anni 25. Impero Germanico, Norvegia, Spagna, Portogallo, Canton Ticino, Brasile, Confederazione Argentina **, Russia, Turchia, Paesi Bassi, Persia, Giappone, Belgio †. Legge

* Nel Perù l'età per i celibi è elevata ad anni 21.

** Nella Repubblica Argentina l'elettorato per l'assemblea Provinciale è dato a 17 anni (vedi innanzi cap. VI. § 4.).

† Nel Belgio l'elettorato, prima, era concesso a 21 anni per la Camera e pel Senato. La legge 12 Aprile 1894 elevò il primo a 23 anni, il secondo a 30. Questa disparità di trattamento fu oggetto di critica. La stessa Relazione Parlamentare, che la propugnava, finiva per lavarsene le mani, scrivendo: *en toute hypothèse une expérience est à faire: si l'avenir démontre que la disposition ne réalise pas les heureux effets qu'on en espère, il sera aisé de la corriger.*

Francese 22 dicembre 1799, costituzione francese del Settembre 1791, carta francese del settembre 1791, carta francese del 6 agosto 1830, costituzione greca del 1844, costituzione spagnuola del 1869 e relative leggi elettorali 3 e 28 giugno 1870, costituzione napoletana del 10 febbraio 1848, Statuto Pontificio del 14 marzo 1848, legge elettorale Toscana del marzo 1848.

Anni 30. Danimarca, Carta francese del 1814.

Fra tanta varietà due limiti prevalgono, quello di 21 anni, adottato quasi generalmente presso le nazioni più progredite, e quello di 25, che prevale presso le nazioni in cui le libertà pubbliche sono di data più recente. Il legislatore italiano con la riforma elettorale del 1882 abbassò l'età da 25 anni a 21 anni, ch'è la stessa in cui secondo il codice comune (art. 323) il cittadino entra nel godimento pieno dei diritti più importanti della vita civile. Ma è notevole che, per giustificare la riduzione dell'età, la relazione parlamentare si servisse di due argomenti, che sono invece la giustifica di quel suffragio universale, che in altra parte della relazione stessa è vivamente combattuto. *È utile educare per tempo i giovani*, scrisse l'on. Zanardelli, *all'esercizio delle libere istituzioni, affinché adulti l'adempiano anmaestrati, e fortificati da un'esperienza diuturna e salutare.* Nè più nè meno di quanto aveva scritto Stuart Mill per giustificare il suffragio universale, il quale è scuola di educazione delle masse alla vita pubblica. Si può con fondamento pensare, aggiunse l'on. Zanardelli, *che mentre nelle relazioni civili, chi è dichiarato maggiore dispone da solo, e senza il concorso di alcun altro, di tutto sè stesso, nell'elezione è bene che si uniscano i varii elementi, e nei baldi giovani il confidente ingegno si contemperi col saggio e tenace proposito virile, alle prudenti e trepide resistenze della più tarda età.* E che altro abbiamo noi detto per dimostrare il diritto del cittadino al voto, subito abbia raggiunto l'età maggiore, dal momento che la legge stessa in lui riconosce la capacità dell'uso di diritti non

meno importanti, quali sono quelli di vendere, comprare, obbligarsi, mutuare, succedere, e via dicendo?

DOMICILIO

146. Il domicilio non è elemento costitutivo del diritto, ma è condizione imposta pel suo esercizio, nel fine di evitare abusive e fittizie agglomerazioni elettorali. Se infatti ciascuno potesse votare dove crede, si avrebbero quelle organizzazioni di squadre volanti, che fin dai suoi tempi Pellegrino Rossi deplorava, e che muterebbero violentemente la reale fisionomia dei collegi elettorali. L'articolo 13 della legge elettorale politica impone due condizioni al cambiamento di domicilio politico: 1.º che sia mantenuto il domicilio civile o la residenza per non meno di sei mesi in determinato luogo; 2.º che prima del cominciamento delle operazioni elettorali si sia fatta rinuncia al domicilio precedente ed elezione del domicilio nuovo. Talchè questa condizione limitativa del domicilio sussiste semplicemente per coloro, che vogliono godere del diritto elettorale in collegio diverso di quello originario, o nel quale hanno legale domicilio civile *. In Austria, in Prussia, in Danimarca si richiede un anno di precedente residenza, in Ungheria, in Baviera due anni, in Francia sei mesi come in Italia, in alcuni Stati di America sei mesi, tre mesi, trenta giorni, sino a dieci giorni, come nelle legislazioni del Kentucky e del Michigan.

* La legge elettorale identifica il domicilio politico col domicilio civile, che si ha nel luogo in cui una persona ha la sede principale dei propri affari ed interessi (art. 16 cod. civ.), e si cambia con la doppia dichiarazione, di abbandono cioè e di elezione (art. 17). Ma la pratica giudiziaria, per la difficoltà di fissare l'elemento instabile del domicilio civile, ha finito con l'identificare il domicilio politico col domicilio di origine, cioè del luogo di nascita: dal quale soltanto, (ove non sia avvenuto precedente cambio), richiede il trasferimento, mercè la doppia dichiarazione, senza la possibilità di equipollenti. V. Corte Cass. Roma, 31 gennaio 1901 (in *Man.* 1901, pag. 228), Cass. Roma, 18 dec. 1905 (in *Man.* 1906, pag. 124), Appello Casale, 14 luglio 1909 (in *Man.* 1910 pag. 30).

Ma, in questi ultimi casi, è notevole che non sono evitate quelle artificiose agglomerazioni, che più innanzi abbiamo deplorato.

CITTADINANZA

147. Quanto alla cittadinanza, sussiste tuttora nella massima parte delle legislazioni elettorali uno spirito di diffidenza verso lo straniero, che assai contrasta con la maturità dei tempi.

La Rivoluzione Francese, anche in tale argomento, fu generosa ed umana, dettando nella Costituzione del 1793 che ogni straniero dell'età di ventun anni compiuti, « il quale, domiciliato in Francia da un anno, vive del suo lavoro, od acquista una proprietà, o adotta un figlio, o sostiene un vecchio, ed ogni straniero che dal corpo legislativo sia reputato benemerito dell'umanità, è ammesso all'esercizio dei diritti di cittadino francese. » Questa disposizione ci ricorda l'altra della Repubblica Veneta di Manin, che nelle due leggi elettorali 24 dicembre 1848 e 17 luglio 1849 concesse il diritto elettorale a tutti gli stranieri, che avessero combattuto sotto la bandiera della Repubblica, e spiegò con un articolo che la parola *cittadinanza usata dalle leggi si dovesse intendere nel largo senso di cittadinanza italiana.*

La cittadinanza francese, adunque, secondo le costituzioni dell'epoca rivoluzionaria, si acquistava dallo straniero *ipso iure* mercè l'adempimento di alcune condizioni: in via di eccezione poteva il Parlamento dispensare anche da tale condizione, come avvenne per stranieri celebri, benemeriti dell'umanità, quali Franklin, Payne, Klopstock. Fu soltanto con l'ordinanza 4 giugno 1814, nell'epoca della Restaurazione, che venne introdotta la distinzione tra grande e piccola naturalizzazione, essendosi allora determinato che nessun straniero potesse sedere nella Camera senza la previa concessione delle lettere regie di

naturalità, verificate dalle due Camere. Ma, dopo varie vicende, con l'ultima legge 29 giugno 1867 e relativi decreti 12 settembre, 26 ottobre e 19 novembre 1870 tuttora in vigore, si tornò al principio della concessione della naturalità per decreto amministrativo, con tutti gli effetti della grande naturalizzazione. Altri Stati, come la Germania, l'Austria, gli Stati Uniti d'America seguono un sistema anche più liberale, bastando ivi il possesso di alcuni requisiti e adempimento di condizioni per l'acquisto *ipso iure* della qualità di cittadino. Altri Stati infine seguono il sistema rigido della grande naturalizzazione, conferita per legge, in base alla quale soltanto lo straniero riesce ad acquistare l'esercizio dei diritti politici: tali sono l'Inghilterra, il Belgio, la Romania.

Di quest'ultima categoria è il nostro paese. L'art. 3 del codice civile con saggia e civilissima disposizione concede a tutti gli stranieri il godimento dei diritti civili attribuiti a tutti i cittadini: ma con la stessa contraddizione, che più volte ho avuto occasione di notare, si nega poi il godimento dei diritti politici agli stranieri. La legge elettorale politica del 1882 (art. 1) credette fare un gran passo, concedendo agli italiani non regnicoli il diritto elettorale mercè la piccola naturalizzazione, rimanendo fermo l'obbligo della grande naturalizzazione per lo straniero. L'art. 12 della legge amministrativa tolse anche l'obbligo della piccola naturalizzazione per gli italiani non regnicoli. Lunga disputa si è svolta in giurisprudenza sull'interpretazione da darsi alla qualità di italiano, soggetto a stato straniero: è prevalsa l'interpretazione più lata, per la quale sono considerati italiani gli abitanti di Trieste, Trento, Nizza, Savoia, Corsica, Malta, San Marino, Canton Ticino, parte italiana dei Gri-gioni, Istria e Gorizia*.

* Corte di Cass. di Roma. 17 novembre 1884 (in *Legge*, 1885. 1. 4), 6 Nov. 1885 (Id. 11. pag. 218), 7 novembre 1895 (in *Corte Suprema*, IX. 1895), 23 aprile 1896 (in *Legge*, 1896. 11. pag. 114).

Sicchè, meno le concessioni fatte agli italiani soggetti a straniere dominazioni, nel fine di godere dei diritti elettorali lo straniero in Italia deve acquistare la grande naturalizzazione concessa con legge speciale, attraverso numerose difficoltà. Nessuno si è mai celato il carattere odioso di tale disposizione, così vero che nella pratica il Parlamento l'ha sorpassata. Il Parlamento Subalpino il 17 ottobre 1848 convalidò per acclamazione Alessandro Manzoni e Gabrio Casati, lombardi soggetti a dominazione austriaca, il 4 ottobre 1849 convalidò l'elezione del mantovano G. B. Rossetti, il 1.º aprile 1849 quella di Bianchi Giovini, lombardo, il 4 e il 6 aprile 1850 la duplice elezione di Cattaneo, che legalmente era cittadino svizzero. Potrebbe osservarsi che in simili circostanze è un alto concetto di patria che ha mosso le deliberazioni della Camera: senonchè è da rilevare che in altri riscontri, senza alcuna speciale benemeranza patriottica degli eletti, è prevalsa un' identica larga interpretazione dell' art. 40 dello Statuto. Infatti nella XVII legislatura furono convalidati Engel nato a Vicosoprano (Cantone dei Grigioni) da padre svizzero, e Maurogordato, nato a Marsiglia da padre che aveva perduto la cittadinanza toscana, e nella XIX legislatura l'on. Maury nato in Italia da padre straniero. La Camera in tutte queste occasioni trovò una ragione più o meno legale per ritenere sostituita la grande naturalizzazione, che mancava, da un complesso di fatti equipollenti*.

Non resta che a formare l'augurio di vedere del tutto soppresse le odiose disposizioni, che limitano agli stranieri l'acquisto della cittadinanza perduta con la lunga dimora all'estero †.

* Montalcini. *La Legge elettorale politica*. Milano 1904, pag. 295 e segg.

† Gli articoli 35 e 36 della legge sull' Emigrazione, 31 gennaio 1901 N. 23, hanno abolito la prima parte dell' art. II del codice civile ed autorizzato il ministero degli esteri a concedere la cittadinanza piena con relativi diritti politici compresi in speciali condizioni. Una delle difficoltà degl' italiani in America è quella di acquistare la cittadinanza degli Stati, in cui si trovano, e riacquistare (quando tornassero in patria) la cittadinanza italiana. Rendere facile l'una e l'altra cosa è compiere opera altamente patriottica.

CAP. XII.

§ 3.

INDEGNI ED INCAPACI *

148. Esclusioni penali. — 149. Difetto della legislazione nel tenere in poco conto l'elemento morale. — 150. Il voto dei corpi organizzati.

ESCLUSIONI PENALI

148. La nostra legislazione elettorale esclude dall'elettorato e dall'eleggibilità come indegni:

1.° I condannati alle pene dell'ergastolo, della interdizione perpetua dai pubblici uffici, della reclusione o detenzione per un tempo maggiore dei cinque anni;

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

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

La riabilitazione, conseguita per declaratoria od anche *ope legis* per decorramento di termini in base alla legge 19 maggio

* G. Scudellari. *I corpi organizzati per servizio dello Stato, della Provincia e dei Comuni* (In *Municip. It.* 1908 it. 1908 pag. 45). — Baldi. *Elettorato ed eleggibilità*. Torino 1909. — Celentano. *Gl'incapaci nelle elezioni amministrative*. Napoli 1909. — Fragola. *Le deficienze e le anomalie della legislazione elettorale italiana*, Napoli, 1905. — Pozzo G. F. *I militari in congedo in relazione alla legge elettorale*. Genova 1891. — Santini A. *Gli ammoniti, loro capacità elettorale e la Corte di Cassazione di Roma*. Roma 1883. — Arancio Ruiz. *Eleggibili ed eletti. Abbozzi di questioni Costituzionali*. Napoli. 1885.

1906 N. 197, restituisce il condannato nel possesso dei requisiti elettorali. Anche l'ammnistia, secondo la più recente giurisprudenza *, produce eguali effetti.

Sono poi dichiarati incapaci transitoriamente:

4.° I condannati per reato di oziosità, vagabondaggio e mendicizia (tale incapacità cessa dopo un anno dall'espiazione della pena);

5.° I commercianti falliti finchè dura lo stato di fallimento;

6.° Gli interdetti ed inabilitati per infermità di mente ;

7.° I ricoverati negli ospizi di carità, e coloro che sono abitualmente a carico degli istituti di pubblica beneficenza e delle congregazioni di carità.

Tenendo presenti le consimili disposizioni comprese nella legge comunale e provinciale (art. 22) si osserva:

a) La legge amministrativa colpisce d'incapacità gl'interdetti e gl' inabilitati in genere, mentre la legge politica colpisce la sola infermità di mente. La relazione Zanardelli † giustificò questa limitazione: « La Commissione non estese l' incapacità « derivante da inabilitazione a chi è invece inabilitato per prodigalità, perchè nel prodigo in generale sussiste inalterata (!) « l' integrità dell' intelletto, e le spese disordinate, da cui il « concetto della prodigalità si desume, effetto talvolta di ten- « denze generose, non ledono la moralità dell' animo più che « non tolgono la capacità mentale. Che se invece la prodiga- « lità fosse la conseguenza del difetto di una mentale incapa- « cità, allora, come non ne mancàno esempii, anche del pro- « digo avrebbe luogo non l' inabilitazione, ma l' interdizione ».

* Cass. Roma 31 dic. 1891 (in *Legge*, 1892, I. 324), App. Bologna 13 gennaio 1905 (in *Riv. Anm.*, 1905, 220), Cass. di Roma a Sezione Unite 29 nov. 1906 (in *Giur. it.*, 1906, 111, 6), App. Ancona 10 agosto 1906 (*Municip. it.*, 1906, 542), App. Aquila 12 luglio 1906 (in *Riv. Anm.*, 1906, 713) Cfr. Marentini. *L' influenza dell' amnistia sui diritti elettorali*. Torino 1905. — Mortara. *Amnistia ed elettorato amministrativo* (in *Giuresprudenza It.*, pag. 89 e segg.).

† *Relaz.* pag. 207.

La distinzione non persuade. Chi è prodigo del suo, sino a costringere il magistrato a metterlo sotto tutela, non potrà mai ritenersi in condizioni inalterate d'intelletto. Nè poi cessa la disparità flagrante, per cui il prodigo, non potendo essere elettore amministrativo, può invece esercitare i diritti politici, che sono più gravi.

b) La legge politica fa cessare gli effetti della incapacità derivante da condanna per oziosità, vagabondaggio, mendicizia, dopo un anno dalla pena espiata: la legge amministrativa richiede invece la riabilitazione.

c) La legge amministrativa contempla fra le categorie di incapacità gli ammoniti ed i soggetti alla vigilanza speciale: la legge politica tace. Niente era disposto nella legge politica 17 dicembre 1860 N. 4513, niente nella successiva 22 gennaio 1882 N. 593, niente nel testo unico 28 Marzo 1895 N. 83, niente nel testo unico vigente 21 Maggio 1908. Ma la giurisprudenza ha in ogni tempo ritenuto che gli ammoniti per oziosità, vagabondaggio, mendicizia, dei quali si occupa l'art. 94 della legge di Pubblica Sicurezza, si debbono ritenere esclusi dall'elettorato e dall'eligibilità, perchè compresi nella formula generica di condannati per reati di oziosità*. La interpretazione arbitraria contrasta con lo spirito e la parola della legge, ed è in ogni modo incoerente, perchè non si comprende la ragione per cui debba ritenersi incapace la prima categoria di ammoniti prevista nell'art. 24, e non l'altra categoria compresa negli art. 95 e 96, di ammoniti cioè per diffamazione in delitti. Anche per la vigilanza speciale si ripete lo stesso divario

* La Corte di Cassazione di Roma con sentenza 8 Giugno 1879 (in *Legge*, 1880. II. pag. 116) e con altra 17 Aprile 1880 a Sezioni Unite (in *Legge*, 1880 II pag. 356) giudicò per la incapacità degli ammoniti. Seguì, in base alla nuova legge del 1882, un parere del Consiglio di Stato a Sezioni Unite 3 Aprile 1882, adottato dal Ministero (in *Man. Amm.*, 1882, pag. 146), rifermato poi da nuova sentenza della Corte di Cassazione di Roma a Sezione Unite 24 Febbraio 1884 (in *Legge*, 1884: pag. 581).

tra legge politica e la legge amministrativa, rilevato per gli ammoniti.

a) Infine nel novero delle condanne, arrecanti per sè stesse incapacità, la legge amministrativa ne ha due, che non figurano nell' art. 96 della legge politica: la condanna per associazione di malfattori e quella per eccitamento all' odio fra le varie classi sociali. Questa ultima fu proposta dal Senatore Canonico nella tornata del Senato 22 novembre 1888, discutendosi il progetto Crispi di riforma della legge elettorale comunale.

DIFETTO DELLA LEGISLAZIONE
NEL TENERE IN POCO CONTO L' ELEMENTO MORALE

149. Uno dei difetti della nostra legislazione è quello di non tenere sufficiente conto dell' elemento morale.

Come dimostrai a suo luogo, la legislazione romana era severa a tal proposito, escludendo dall' elettorato e dall' eleggibilità non soltanto gli schiavi e alcune categorie di persone non pregevoli per nascita e per mestiere (*opifices, sellularii, proletarii, capitecensi, aervarii*), ma altresì le persone spregevoli per turpitudine di vita, compresa nella larga categoria degl' *infames*. Il lenone, il gladiatore, il bigamo, il condannato per debiti o per causa turpe (*iudicio tutelae, pro socio, mandati, furti, iniuriae, dolo praevagationis, calunniae*) o colui che per giudizio del censore fosse stato dichiarato *infamis*, non poteva godere del diritto di voto. Tra le legislazioni moderne quella danese mette come condizione dell' elettorato e dell' eleggibilità l' *essere di reputazione integra*: si ritiene poi di reputazione non integra colui che sia stato condannato dal Tribunale per reato ritenuto disonorevole dalla pubblica opinione *. Ma la legge

* Art. I della legge 12 luglio 1867.

elettorale belga del 12 Aprile 1894 è tra le moderne quella che in più larga misura colpisce le indegnità morali. Per la legge belga sono permanentemente esclusi dal voto i tenitori di case di prostituzione, e quelli che furono privi della potestà paterna o rimossi dall'ufficio di tutore per infedeltà o sregolatezza. Sono invece colpiti con incapacità temporanea, tra gli altri, anche i condannati al carcere con la pena non minore di un mese, i condannati alla degradazione militare od incorporati nelle compagnie di disciplina, quelli che non soddisfecero agli obblighi di leva, gli espulsi dall'esercito per cattiva condotta: per tutte queste categorie è previsto un termine più o meno lungo per la cessazione della stato d'incapacità*.

Ora non è pretender molto il chiedere che la legislazione tenga conto anche di alcune abbiezioni morali, per formulare delle esclusioni. La rimozione da un ufficio pubblico a seguito o di giudizio civile o di giudizio disciplinare per indelicatezza, infedeltà, turpitudine qualsiasi, la vita ordinariamente spesa nel trarre profitto da case di prostituzione o di giuoco, l'espulsione dall'esercito, ed altrettali cause d'indegnità secondo tutta la gente dabbene, dovrebbero essere ragione d'incapacità. Non sarei invece propenso all'esclusione dei domestici, com'è nella legislazione inglese ed in altre, perchè il servo d'oggi non è quello dei tempi passati, ed è un locatore d'opera come qualsiasi altro, senza che per nulla la dignità umana possa in lui ritenersi menomata.

* Art. 12 della legge 12 aprile 1894. Il N. 3 di quest' articolo sanziona: *lorsque la condamnation n'est que conditionnelle, l'incapacité est suspendue*. Invece, per costante giurisprudenza italiana, la condanna condizionale non sospende l'incapacità (Corte di Cass. di Roma, 15 novembre 1905, ric. C a r i n o in *Legge* 1906, 1114) Cfr. P o l a . *Commento alla legge sulla condanna condizionale*. Roma 1905.

IL VOTO DEI CORPI ORGANIZZATI

150. Il voto degli appartenenti a corpi organizzati merita un pò d'indagine. Secondo la nostra legislazione i militari sotto le armi, meno gli ufficiali, le guardie di pubblica sicurezza, di finanza, daziarie, forestali, carcerarie sono esclusi dal diritto di voto durante il tempo di prestazione del servizio. Presso gli altri Stati vi sono due correnti: Francia, Spagna, Germania, Austria Ungheria, sono per l'esclusione: Inghilterra, Svizzera, Belgio, Stati Americani, in massima parte, sono pel voto. Di recente una sentenza della Corte di Appello di Roma ha ritenuto che le guardie municipali di Roma non debbano rimanere sospese dal diritto di voto.

Non si trova una ragione sufficiente per giustificare questa privazione, anche temporanea, di voto. Si dice che mancherebbe in queste classi di subordinati la necessaria indipendenza. E perchè? forse il voto non è segreto ed incontrollabile? E perchè, se tale è il motivo, non si vieta egualmente l'esercizio del voto agli impiegati del Comune, delle Opere Pie, dello Stato, che sono più immediatamente sotto il quotidiano controllo del loro superiore? Si afferma che, specialmente nello esercito, l'esercizio del voto sarebbe causa di perturbamento del servizio e di possibile indisciplina.

Di esatto in tale riflessione non v'è che la possibile perturbazione del servizio, giacchè, anche senza il voto, di politica e di candidati si discute o si può discutere nelle caserme. Ma, con la ferma ridotta al biennio, e con l'osservazione che metà dei militari in servizio attivo non può aver diritto al voto per ragione di età, il lamentato inconveniente è di gran lunga attenuato. Di più, mentre sarebbe possibile il voto al comune d'iscrizione, non dovrebbe essere vietato il voto chiuso in busta, spedito in altra busta chiusa, la cui identità fosse attestata

dal comandante del corpo , ovvero infine, come è uso presso altri Stati, il voto dato alla sezione elettorale, in cui il soldato si trova eventualmente di servizio.

Riflessioni sapienti, come al solito , sono quelle che si leggono nel Romagnosi. « Gli eserciti regolari nell'atto che rappresentano tutta la nazione armata, inchiudono una parte di « cittadini , i quali al pari degli altri hanno gli stessi diritti « politici, col di più dei penosi servizi che il rendono benemeriti dello Stato. La giustizia dunque vuole che essi sieno « chiamati a parte degli onori, e delle prerogative nazionali al « pari degli altri ». Aggiunge il grande economista che facendo « concorrere il soldato alle elezioni, si rende il soldato cittadino, « si ottiene che la testa e il cuore del soldato non sieno diversi « della testa e del cuore del cittadino ».

CAP. XIII.

Il voto obbligatorio *

151. Limiti delle libertà pubbliche e private nello Stato antico. —
 152. Ragioni che consigliano il voto obbligatorio. Abolizione di fatto del *non expedit* papale. — 153. Organizzazione del voto obbligatorio presso gli altri popoli.

LIMITI DELLE LIBERTÀ PUBBLICHE E PRIVATE
NELLO STATO ANTICO

151. Gli antichi non ebbero quello scrupolo per l'obbligatorietà di certe funzioni in servizio dello Stato, che i moderni in nome della libertà trovano facile ostentare.

Atene, Sparta, Roma, Firenze, in ogni tempo, imposero ai cittadini obblighi, limitazioni di libertà pubbliche e private, e perfino restrizioni dei diritti familiari, senza che mai si fosse pensato essere venuto meno il culto della libertà presso quelle democrazie.

* Orlando. *Sul voto obbligatorio*. (Nell'Archivio di Diritto Pubblico, 1891 pag. 379 e segg.).—F. W. Holls. *Compulsory voting*. Filadelfia. 1891.—Ferrari. *Il voto obbligatorio* (Nell'Archivio di Diritto Pubblico, 1892, pag. 379 e segg.). — S. Deplouge, *Le vote obligatoire en Suisse*. Bruxelles. 1893. — De Haerne, *Le vote obligatoire*. Gand, 1892. — Lousseau, *Le vote obligatoire*. Bruxelles, 1893. — F. Moreau, *Le vote obligatoire* (Nella *Revue politique et parlementaire*. Gennaio 1896). — Coutant, *Du vote obligatoire*. Paris 1898. — Codacci-Fisanelli, (*Studii di Diritto Pubblico*). Città di Castello 1900 pag. 173. — Saredo, *Il voto obbligatorio*. Roma, 1901. — Ugo Forti, *Appunti sul diritto di voto — a proposito del voto obbligatorio* (Nella *Giurep. it.* parte 4, 1901, pag. 1). — I. Tambaro, *Il voto obbligatorio* (nella *Rivista Giuridica*. 1901, pag. 257). — E. Nudi, *Il voto obbligatorio*. Milano 1901. — Gabba, *Ancora sul voto obbligatorio* (*R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere*. Serie II, vol. XXX, Milano 1902). — G. Turri, *L'astensionismo nelle elezioni politiche ed il voto obbligatorio*. Bologna 1907. — Racioppi, *Le astensioni e il voto obbligatorio* (*Rivista di Diritto pubblico*. II; fasc. 14-35). — E. Spira. *Die Wahlpflicht*. Vienna, 1909. — F. De Vecchi. *Il voto obbligatorio*, Alessandria 1911.

Il servizio militare era obbligatorio a Roma fino a cinquanta anni, sino a sessanta in Atene, sempre a Sparta. La legge ateniese puniva il celibato, la legge spartana puniva anche chi compiva tardi il matrimonio *. Perciò Platone, nel modello di una saggia repubblica, propose che il cittadino, il quale a trentacinque anni non siasi ammogliato, venga multato di un'ammenda di cento dramme, e non abbia diritto al rispetto dei giovani **. Anche a Roma i censori multavano i celibi ***, e Cicerone, nella sua teoria sulle leggi dello Stato, approvava la punizione, che colpisce l'inadempienza di un dovere †.

Lo Stato antico interveniva nelle cose domestiche. A Locri era vietato agli uomini di bere vino puro; questa proibizione si faceva per le donne a Roma, a Mileto, a Marsiglia. La legislazione di Sparta stabiliva la forma di pettinatura, quella di Atene vietava di portare più di tre abiti in viaggio, quella di Rodi e di Bisanzio di radersi la barba. Sono note poi le lunghe contese suscitate dalle frequenti leggi suntuarie romane, e le invettive del vecchio Catone contro gli abusi delle donne nel Senato Romano.

Specialmente, quanto all'educazione dei figli, la rigidità dello Stato non aveva limiti. Platone enuncia questo concetto, ch'è la base dell'educazione scolastica: *i genitori non possono essere liberi di mandare o non i fanciulli presso i maestri, che lo Stato ha prescelti, perchè i figli appartengono meno ai genitori che allo Stato* ††.

Aristofane nelle *Nuvole* descrive le turbe dei giovanetti ateniesi, che si spargevano per le scuole pubbliche, distribuite

* Plutarco, *Vita di Lisandro*, 30.

** Platone, *Le leggi*, lib. IV e VI.

*** Valerio Massimo, II, 9.

† Cicerone, *De legibus*, III, 3 « censores coelibes esse prohibuerunt ».

†† Platone, *Legge*, VII.

nei rioni, al sole o alla pioggia, al freddo, al caldo, sempre, come schiavi di un dovere *.

Fatto adulto, il giovinetto, con l'adempimento delle necessarie condizioni, entrava nel *demos*. Egli doveva far parte dell'assemblea, doveva votare, doveva accettare l'ufficio, pena la confisca dei beni e l'esiglio. Non gli era lecito pensar con la sua testa sulla divinità dello Stato, e ben lo seppe Socrate che pagò con la vita la libertà del pensiero. Non gli era lecito appartarsi dai sacrifici, e specialmente dalla celebrazione delle feste nazionali. Il sospetto di voler fare a meno delle leggi dello Stato, o di elevarsi sugli altri, o comunque di scuotere la compagine dello Stato, era punito con la morte, o quanto meno con l'ostracismo, come accadde al giusto Aristide. La sapienza politica romana coniò una frase, che tutto diceva, e che spesso si proclamava nei casi urgenti: *salus publica suprema lex esto*.

RAGIONI CHE CONSIGLIANO IL VOTO OBBLIGATORIO ABOLIZIONE DI FATTO DEL NON EXPEDIT PAPALE

152. Non è dunque concetto illiberale e antidemocratico il fissare l'obbligatorietà del voto e dell'ufficio pubblico. Lo Stato che, per alti fini civili, ha imposto al cittadino il dovere della

* Aristofane, *Nuvole*, 960-965.

† Cicerone, *De legibus*, III, 3, Aristotele (Econ, cap. II) riassume il suo pensiero in questo concetto: « Se lo Stato ha bisogno, può prendersi l'olio dei tuoi oliveti, e venderlo, ordinare alle mogli di vendere le gioie, ai creditori di « dare il loro danaro ». Se è vero quel che si riferisce da Plutarco nella vita di Solone (cap. 35), costui fece una legge, che puniva di pena capitale il cittadino « il quale nelle controversie civili non si pronunciava nè per l'una nè per l'altra « parte; volendo che, in riguardo ai pubblici uffici, non se ne stesso alcuno con « indolenza ed insensibilità ». Come ho detto altrove, Solone fece anche una legge contro l'ozio. Al pensiero di Solone risponde a capello questa massima di Montaigne: *de se tenir chancelant, avec une affect. on immobile et sans indication, en une division publique, je ne le trouve ni beau ni honnête: il faut prendre parti*.

tutela, di comparire in giudizio come testimone, di sedere come giurato, di pagare le imposte, di prestare il servizio militare, ben può ritenere necessario, per il raggiungimento della sua missione, di imporre l'obbligo del voto e dell'ufficio. Non occorre, per la giustificazione di tale obbligatorietà, risalire al carattere giuridico del voto, come fanno gli scrittori*: basta studiare unicamente se le esigenze dello Stato questo richiedano, essendo il voto un derivato politico delle condizioni di fatto, più che un presupposto giuridico. Un primo motivo giustificativo è ragionevolmente fatto consistere nella necessità di vincere la piaga dell'assenteismo. Il sistema maggioritario, che vige da noi, fa sì che sopra trenta votanti sedici finiscono col rappresentare il paese, mentre quattordici non hanno rappresentanza: se questi sedici non rappresentano neanche gli iscritti, perchè altri dieci hanno creduto astenersi, ognuno vede che il paese è in realtà rappresentato dalla minoranza. Nella elezione politica del 1904 prese parte al voto, nella prima votazione, il 65,19 per cento; nella votazione di ballottaggio il 68,31. Nella elezione compiuta il 14 marzo 1909, sopra 2,903,473 elettori si presentarono nella votazione del 7 marzo 1903, 687, ossia il 65,3 per cento: nella votazione di ballottaggio i votanti raggiunsero per la prima volta il 70 per cento. Vi è

* Considerano l'obbligatorietà del voto dal punto di vista astrattamente giuridico il Forti, (*Appunti sul diritto di voto in Giur. it.*, parte 4, pag. II, 902), il Tambaro, (*Il voto obbligatorio in Rivista del Circolo Giud.*, 1901, pag. 257), il Codacci-Pisanelli, (in *Studii di Diritto Pubblico*, pag. 173): dal punto di vista politico-giuridico il Saredo, (*Il voto obbligatorio*, Roma, 1901), l'Orlando, (*Archivio di Diritto Pubblico*, 1891 pag. 382 e segg.), il Ferrarini, (id. 1892 pag. 370 e segg.).

Pel VaccHELLI, (*Le basi psicologiche del diritto pubblico*, Milano, 1795, p. 22) l'elettore è assimilabile al maestro di scuola e al giudice, quindi la sua funzione è obbligatoria: pel Forti, invece, l'elettore è meglio da paragonare al proprietario di un'azienda commerciale, ch'è libero di fare tutti quegli atti di commercio che all'azienda si riferiscono (pag. 10). Per l'Orlando, pel Saredo, pel Ferrarini, la base dell'obbligatorietà del voto sta nella rispondenza tra diritto e dovere per quanto riguarda l'elettorato.

dunque sempre un buon terzo di elettori, che non prende parte al voto, e concorre massimamente alla scarsa sincerità della rappresentanza politica. Fu questo della sincerità della rappresentanza il principale argomento, che persuase la Camera Belga ad adottare il voto obbligatorio. Nella seduta 31 maggio 1893 il Beernaert così giustificava la sua proposta:

Le regime parlementaire repose sur la volonté nationale, exprimée pour ceux qui sont appelés à exercer ce droit. Mais pour que la loi soit l'expression de la volonté nationale, il faut que cette volonté s'exprime, qu'elle se manifeste, qu'elle soit commune, et évidemment elle ne l'est pas, si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement alors la volonté nationale n'est pas commune, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression, en déplaçant la majorité.*

Infatti la proposta di voto obbligatorio che la Commissione aveva respinta passò alla Camera con voti 94 contro 38 contrarii e 2 astenuti: e nel Senato ottenne la quasi unanimità con voti 58 contro 3 contrarii e 2 astenuti.

A giudizio del Saredo un altro vantaggio dell'obbligatorietà del voto si ha nella diminuita corruzione, perchè « accresciuto « per effetto del voto obbligatorio il concorso alle urne, sarà « resa più difficile l'opera della corruzione, la quale si esercita « più agevolmente con effetti tanto più sicuri quanto più è « limitato il numero degli elettori ». Ma, pur non dissimulando la relativa bontà dell'argomento, è certo che con misure più radicali, qual'è per esempio l'allargamento del collegio, la piaga della corruzione può avere il colpo decisivo.

* *Annales parlementaires*, 1892-1893 pag. 1339-1542. Anche il Saint Girons (*Manuel de droit constitutionnel*, pag. 168) ha un argomento quasi identico: « Le « gouvernement ne sera réellement national que lorsque, le vote étant obbliga- « toire, et la représentation proportionnelle devenant possible, le Parlement sera « le miroir du pays, et non une reproduction incomplète et difforme dans laquelle « le pays ne saurait se reconnaître ».

Senonchè, a convincere dell' utilità politica di stabilire l' obbligatorietà del voto, sta un argomento, che fa meraviglia non sia stato finora tenuto nella debita considerazione. In Italia la piaga dell'assenteismo è alimentata da un potere che si sovrappone allo Stato, in virtù di una massima di opportunità. Il papato col *non expedit*, dove trova buon gioco, scioglie i fedeli dall'obbligo di obbedienza e li lancia nella lotta elettorale; e dove ravvisa la possibilità di una sconfitta mantiene fermo il divieto *. Tal fatto, che forma parte di quella politica remissiva e tollerante verso il Papato, quale il Gladstone in più incontri ha rimproverata ai liberali italiani, rappresenta una costante insidia alla vita dello Stato.

Ora, se invece il voto fosse obbligatorio con le analoghe sanzioni punitive, lo Stato da un lato avrebbe eliminato anche questo residuo di diminuzione della sua sovranità, e dall'altro avrebbe costretto il partito cattolico o clericale a prendere la sua parte nella vita politica del paese, con grande vantaggio dell'organizzazione dei partiti affini e contrarii e della sincerità della rappresentanza politica.

ORGANIZZAZIONE DEL VOTO OBBLIGATORIO PRESSO GLI ALTRI POPOLI

153. Tracce antiche dell' obbligatorietà del voto si trovano in un ordinanza del 13 ottobre 1643 per il popolo di Southampton nello Stato di New-York, e in una legge della Virginia

* Sino al 1878 non vi fu divieto da parte della Chiesa alla partecipazione dei cattolici alle elezioni politiche, anzi nel 1866 fu esplicitamente ammesso il diritto di partecipazione alla vita politica, con che i deputati cattolici aggiunsero alla formula del giuramento, in guisa da essere uditi da due testimoni « salvo le leggi divine ed ecclesiastiche » (Scavini, *Theol. Mor.* Milano 1890, lib. IV, n. 244). Dopo il 1870 prevalse il *non expedit*, che Leone XIII confermò solennemente nella udienza 24 aprile 1881 (V. Crispolti, *Il laicato cattolico*, Roma, 1890. De Marinis, *L'intervento dei cattolici alle elezioni politiche*, Napoli, 1873).

del 1705. In Francia, negli ultimi anni, molteplici sforzi sono stati operati per stabilire il voto obbligatorio. Ricorderò i progetti parlamentari degli on. Tallon e Fourier (seduta 28 giugno 1871), De Castellane (9 Marzo 1872), Radiè (4 aprile 1873) Laroche-Joubert (22 maggio 1882), P.ère (24 maggio 1885), Letellier (18 maggio 1889), Gauthier, Angelies, Brincard, Hubert, (15 gennaio 1894).

Ma, tranne un timido tentativo compiuto con la legge elettorale pel Senato 2 agosto 1875 *, il voto obbligatorio non si è ancora stabilito. Presso gli altri popoli, invece, l'esperienza è fatta da tempo e su larga scala. Le varie legislazioni, applicanti il voto obbligatorio, si possono dividere in tre gruppi, come nel quadro seguente :

a) LEGISLAZIONI, CHE PROCLAMANO L'OBBLIGATORIETÀ DEL VOTO
SENZA SANZIONI PENALI

- 1.º Messico (Costituzione del 12 febbraio 1857 art. 57) **.
- 2.º Repubblica del Salvador (Costituzione politica del 4 dicembre 1883) ***.
- 3.º Cantone d'Uri (Costituzione del 16 maggio 1888 articolo 18) ****.
- 4.º Costa-Rica. Legge 2 agosto 1889 sulla elezione a doppio grado †.
- 5.º Cantone di Neuchâtel. Legge 28 ottobre 1891 (art. 5) ††.
- 6.º Venezuela. Costituzione 2 aprile 1891 †††.

* Art. 18.

** Daresté, *Les constitutions modernes*, Tomo II, pag. 265.

*** *Annuaire de legisl. étr.* 13 annata, pag. 294.

**** *Annuaire* 18 annata, pag. 764.

† *Annuaire* 19 annata, pag. 780.

†† *Annuaire* 21 annata, pag. 739.

††† *Annuaire* 21 annata, pag. 988.

b) LEGISLAZIONI, CHE PRIVANO IL COLLEGIO
DELLA RAPPRESENTANZA IN CASO DI ASTENSIONI

- 1.^o Granducato di Hesse. Legge 5 marzo 1881 *.
- 2.^o Cantone di Ginevra. Costituzione 24 maggio 1847 modificata dalla Costituzione 18 marzo 1874 **.
- 3.^o Stati Uniti d' America. Emendamento XII della Costituzione ***.
- 4.^o Granducato di Bade. Legge 22 giugno 1890 ****.
- 5.^o Brasile. Costituzione 24 febbraio 1891 art. 37 *****.
- 6.^o Repubblica Argentina. Costituzione 25 settembre 1860 †.

c) LEGISLAZIONI CHE AMMETTONO SANZIONI PENALI

- 1.^o Baviera. Legge 22 marzo 1881 art 21 ††.
- 2.^o Granducato di Bade. Legge 21 agosto 1876 art. 52 †††.
- 3.^o Danimarca. Legge 12 luglio 1887.
- 4.^o Bulgaria. Legge 28 agosto 1872 art. 42 ††††.
- 5.^o Svizzera. Cantoni di Saint-Gall con legge 23 aprile 1835, Soleure con la costituzione 1^o giugno 1856, Appenzel con la costituzione 1^o giugno 1856, Argovia con la legge elettorale 22 marzo 1871, Turgovia con la legge elettorale 3 aprile 1870, Schiaffusa con la legge 16 novembre 1876 †††††.

* *Annuaire*, 10 annata, pag. 168.

** *Bulletin de la Société de legisl. étr.*, Tomo XI, pag. 290.

*** *Daresté, Les Const.* Tomo II, pag. 369.

**** *Annuaire*, 20 annata, pag. 285-287.

***** *Daresté, Les Const.* Tomo II, pag. 639.

† *Ibid* pag. 357-358.

†† *Annuaire* 21 annata, pag. 248.

††† *Annuaire* 21 annata, pag. 341.

†††† *Ib.* 12 annata, pag. 949 e segg.

††††† Per queste varie leggi e costituzioni v. *Dcplouige. Le vote obligatoire en Suisse*, Bruxelles, 1893.

6.^o Belgio. Legge 12 aprile 1874.

7.^o Spagna. Legge 9 agosto 1907.

Una speciale menzione meritano queste due ultime leggi.

Il titolo VII della legge belga, sotto l'epigrafe *sanzione del voto obbligatorio*, disciplina la materia in quattro articoli. L'elettore, che ha motivo legittimo per astenersi dal voto, deve farlo conoscere al giudice di pace negli otto giorni che precedono la votazione. Se il giudice, di 'accordo col commissario di polizia, riconosce fondato il motivo di astensione, non si fa luogo al giudizio: in caso diverso, negli otto giorni seguenti all'elezione, il commissario di polizia compila la lista degli assenti senza giustificazione, e si espleta il giudizio pubblico. Una prima assenza è punita con l'ammonizione o con un'ammenda da una a tre lire. In caso di recidiva nei sei anni la pena sarà da tre a venticinque franchi. Una seconda recidiva nei dieci anni importerà l'affissione dell'assente nelle tavole di pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune. Se l'astensione si verifica per la quarta volta nei quindici anni, oltre l'affissione del nome all'Albo Pretorio, l'elettore assente non potrà ricevere nè nomina, nè promozione, nè distinzione sia dal governo, sia dalle amministrazioni provinciali e comunali. Blande come sono, queste disposizioni penali hanno avuto per effetto di ridurre le astensioni nel Belgio a non più del cinque o sei per cento: * *ces sanctions anodines en apparence ont produit un effect moral et preventif de plus efficaces. Nul ne s'abstient plus, sauf le cas de force majeure constituant une excuse legitime.*

L'art. 84 della legge 8 agosto 1907 punisce in Spagna, con sanzioni anche più efficaci, l'astensione del voto senza causa legittima. L'assente vien punito: a) con la pubblicazione del

* Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, 1901, pag. 136.

† Pifferoen, *L'electorat politique*, ecc., pag. 233.

suo nome all'Albo Pretorio, seguito dalla censura per aver mancato ad un dovere civico, ed importante nota di demerito nella carriera amministrativa se l'elettore è un impiegato; b) con un aumento del due per cento sull'imposta dovuta allo Stato. Se l'elettore è un impiegato, sarà multato dell'un per cento sugli stipendii dovutigli dallo Stato, dalla Provincia o dal Comune per tutto il tempo, che scorre tra l'elezione avvenuta e quella nuova, e tali multe andranno a beneficio degli Stabilimenti di Beneficenza della circoscrizione elettorale. In caso di recidiva, oltre le precedenti pene, l'assente incorre, e sino a quando non abbia preso parte ad altra elezione, nell'incapacità di aspirare a qualunque ufficio pubblico, e di ottenere qualsiasi nomina dal Governo, e dalle amministrazioni provinciali e comunali. I reclami per le esenzioni sono portati con i relativi documenti alle giunte comunali, contro le cui decisioni è lecito nel termine di dieci giorni appellare alle giunte provinciali*.

Il Saredo formulò per l'Italia un progetto in 22 articoli. La procedura suggerita, ch'è quella stessa adottata per la formazione delle liste, mi sembra troppo lunga: le sanzioni penali non sono sufficientemente efficaci. Una graduatoria di quattro pene suggerisce il Saredo: 1.^a l'iscrizione del nome degli astenuti in una tabella da affiggersi in un luogo pubblico; 2.^a la ammenda; 3.^a l'imposizione agli elettori assenti delle spese rese necessarie dal rinnovamento delle operazioni elettorali rimaste nulle per insufficienza del numero dei votanti; 4.^a la privazione temporanea del diritto di eleggere la propria

* In conformità dell'art. 4 della legge organica 26 gennaio 1907 che permette ai legislatori provinciali di rendere il voto obbligatorio, il Landtg della Bassa Aus r.a con legge 13 febbraio 1907 intradusse il voto obbligatorio per l'elezione al Reichrath. Fu seguito dal Landtag dell'Alta Austria con legge 11 aprile 1907, e del Granducato di Salzbουργ con legge 11 aprile 1907. Ignoro i risultati del nuovo esperimento.

rappresentanza, da infliggersi al Comune nel quale gli astenuti raggiungono un dato numero. Di queste penalità, meno la prima e la seconda, le altre due sono evidentemente inadeguate. L'incapacità deve essere personale, per riuscire efficace: e bisogna aggiungere la multa sul reddito e sullo stipendio, ch'è di sua natura progressiva, e riesce quindi tanto più efficace per quanto più economicamente elevata è la condizione dell'assente.

Nel disegno di legge presentato dall'on. Luzzatti nella seduta 21 Dicembre 1910 è inclusa anche la proposta del *voto obbligatorio* (art. 11 a 15). In generale si fa carico a questo disegno della sufficiente leggerezza delle pene inflitte, e del gran numero dei casi di esclusione, il che finisce per rendere presso che vana l'obbligatorietà della funzione. Com'era facile a prevedere il progetto non è arrivato a toccare il porto.

CAP. XIV.

I sistemi storici di organizzazione del voto *.

154. Voto per classi. — 155. Voto indiretto. — 156. Voto plurimo. —
157. Voto censitario e capacitario.

VOTO PER CLASSI

154. Comprendo, in un medesimo capitolo, tutti quei sistemi di voto, che direbbonsi storici, perchè, pur avendo una tradizione, un consenso ed anche l'attuazione in alcuni stati, generalmente non sono ritenuti degni di applicazione.

Il voto per classi consiste nella divisione del corpo elettorale in categorie, ad ognuna delle quali si attribuisce un numero

* Herzog-Weber, *Das richtige Wohlverfaheen in der representativen Demochratie*. Lugern 1862. — Persico F., *Le rappresentanze politiche ed amministrative. Studi e proposte*. Napoli 1885. — A. Nissens, *Le suffrage universel temperé*. Bruxelles, 1890. — G. Iona, *Il voto collettivo*, Torino 1896. — Mirabella C., *Il voto plurimo*, Napoli 1897. — Balle rini, *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Torino, 1896. — C. Oddi, *A proposito del voto plurimo* (Riv. Inter. 1898, pag. 216). — Francois C., *La représentation des interets dans les corps élus*, Lyon, 1899. — Cretinon, *La reforme électorale. Le vote plurel*. — Mauranges, *Le vote plurel. Son application dans les éléction s belges*, Paris, 1900. — R. Duguet, *Du vote plurel*, Paris, 1900. — Duthait E., *Le suffrage du demain. Regime électorale d'une democratie organisée*. Paris, 1909. — Di Colombo, *Il sistema elettorale politico vigente in Italia e l'elezione a doppio grado*. Torino 1902. — L. Caissotti, *Una riforma elettorale fondata sull'ordinamento di classe* (Riv. di Scienze Sociali, XXIX, 39). — Boggiano, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*. Torino, 1903. — Chimienti P. *Il principio rappresentativo del diritto costituzionale moderno*. Roma, 1907. — E. Cuntz. *Dus Idealwahlsystem*. Wias'och, 1907. — F. Eglauetz *Wahre Interessenvertretung*, Vienna, 1901 — G. Iellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen, Vortrag*. Dresda, 1905. — E. Leo. *Wahlrecht und Bernfsstände*, Berlin, 1907. — L. Pirard. *L'electorat les fonctions, les classes*. Bruxelles, 1910. — G. Tresbioli. *Il suffragio universale ed il suo limite logico nel voto plurimo*. Milano 1902.

determinato dai voti. Come ho detto altrove *, Solone e Servio Tullio, quasi contemporaneamente ad Atene ed a Roma, pensarono di dividere il popolo in classi, distribuendo variamente i diritti di elettorato e di eleggibilità, con conseguenti oneri di tributi allo Stato e di servizi militari. Solone divise gli ateniesi in quattro classi, comprendendo nella prima i possessori di terre con un reddito non minore di cinquecento dramme, nella seconda quelli il cui reddito non fosse minore di trecento dramme, nella terza coloro il cui reddito non fosse inferiore a centocinquanta dramme, nella quarta tutti gli altri. A queste categorie corrispondevano oneri e onori diversi, giacchè i tributi erano pagati in ragione diretta delle ricchezze, ma con criterio progressivo; e quanto agli uffici, la prima categoria forniva allo Stato gli Arconti, i Comandanti in Capo dello esercito e della flotta, e le grandi cariche in genere, la seconda i Cavalieri dell'esercito, la terza la fanteria, la quarta qualsiasi servizio militare ed era esclusa da tutti gli uffici, meno che dall'Assemblea Popolare e dai Tribunali.

Anche Servio Tullio mise a base delle cinque classi, in cui divise il popolo romano, il censo, a cui diede per corrispettivo un diverso peso nel servizio militare.

Ma il disegno di Servio Tullio, riuscito pienamente, fu quello di dare in apparenza il voto a tutti i cittadini, riserbando poi ogni preponderanza nella votazione alle prime classi, composte dei più ricchi. Il che rilevò acutamente Tito Livio, quando scrisse: *deinde est honor aditus: non enim, ab Romulo traditum ceteri servaverant reges, viritim suffragium eadem vi eodemque iure promiscuo omnibus datum est; sed gradus facti, ut neque exclusus quisquam suffragio videretur, et vis omnis penes primores civitatis esset; equites enim vocabantur prima octoginta, inde primae classis centuriae primum peditum vocabantur; ibi si*

* Cap. II. § 8 e cap. III. § 13 e 22.

variaret, quod raro iucidebat, ut secundae classes vocabantur, nec fere unquam infra ita descenderet, ut ad infimos pervenirent *.

Nel Medio Evo la rappresentanza delle classi, per ragioni storiche, che sarebbe lungo ora esporre, attinse la più alta espressione; e si ebbero gli Ordini, gli Stati, i Bracci, che rispondevano alle tre fondamentali distinzioni della società di quei tempi in Clero, Aristocrazia, Borghesia. Dove la borghesia ebbe prevalenza, come a Firenze, si ebbero ancora le sotto-divisioni delle varie corporazioni nelle arti maggiori e arti minori. Per i tempi che volgevano, tale organizzazione di classe, che dava modo al popolo minuto di far sentire il peso della sua parola nei negozi dello Stato, rappresentò un gran progresso. Quindi, con la dovuta restrizione, si può anche consentire nelle dichiarazioni entusiastiche dello storico delle nostre Repubbliche. « L'istruzione, l'educazione, l'agiatezza, il commercio, come i mestieri penosi, facevano sentire la loro voce, « tutti gli interessi erano consultati, e la decisione ultima era « affidata più alla prudenza che al numero. Firenze, dando « eguale diritto alle sue corporazioni inegualmente formate, « aveva saputo evitare l'astrazione tanto irragionevole, quanto « funesta dei democratici odierni, che, mediante il suffragio « universale, vorrebbero sottoporre la società ad una sola pas- « sione, ad un interesse solo, ad un solo accecamento » **.

Presentemente il voto per classi non è attuato che in un solo grande Stato, ch'è la Prussia †. Con la riforma del 26 Gennaio 1907 è stato abolito in Austria, dove la rappresentanza

* Tito Livio, I, 43.

** Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, pag. 61.

† Tra i piccoli Stati si contano la Rumania, la Sassonia, la città libera di Brema. — Il Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles, 1887, pag. 87, tentò invano nel Belgio la prova del sistema. In Italia ne sono stati fautori due illustri scrittori di diritto pubblico: il Persico (*Le rappresentanze politiche ed amministrative, studii e proposte*, Napoli, 1886) e il Miceli (*Principi fondamentali di diritto costituzionale*, § 51).

per classi aveva la più genuina espressione. Ivi infatti gli elettori erano divisi in quattro curie: la prima, formata dai grandi proprietari fondiarii, dalla nobiltà e dai prelati, eleggeva un deputato per ogni 74 elettori: la seconda, composta delle camere di commercio, sceglieva 21 deputati, cioè uno per ogni 26 elettori: la terza, formata dagli abitanti della città, nominava un deputato per ogni 12290 elettori: la quarta, composta degli abitanti di campagna, sceglieva un deputato per ogni 69,583 elettori. Il Conte Badeni nel 1896 incontrò fama di ardito riformatore per avere aggiunto una quinta curia, comprendente tutti gli altri cittadini, in numero di circa un milione, con diritto alla nomina di settantadue deputati. Queste artificiali composizioni e distribuzioni di classi sono state spazzate dal suffragio universale, introdotto con la nuova legge elettorale del 26 Gennaio 1907. In Prussia, invece, la vecchia e feudale organizzazione elettorale rimane salda contro gli attacchi poderosi del partito socialista, e mentre quest'anno (1910) pareva destinata a capitolare, dalla recente discussione parlamentare è venuta fuori più forte che mai. La base dell'organizzazione di classi è questa: tutto il complesso dei tributi è diviso in tre parti uguali, con un numero di voti uguale. Quindi nella prima categoria, che deve nominare uno, tre, dieci deputati magari, possono capitare pochi censiti e magari un solo, come avviene ad Essen e Francfort, dove il Krupp e il barone Rothschild compongono da soli la prima classe: mentre invece nella terza classe, avente diritto a pari numero di rappresentanti, possono essere iscritti migliaia di elettori. E ciò ch'è più grave, si è che il voto finisce con avere un valore diverso secondo la circoscrizione elettorale, cioè secondo il maggiore o minor centro di ricchezza locale, valendo, per esempio, a Berlino, mille volte in meno di quello che non valga ad Essen!

Gli scrittori tedeschi sono entusiasti di questo sistema. Come nel corpo umano ogni organo concorre alla funzione del tutto

con speciali movimenti, così, nell'organismo sociale, ciascun membro, che può corrispondere alla classe, dovrebbe armonicamente con gli altri avere la sua speciale funzione. Il Bluntschli scrisse stupendamente. « La scienza mal potrebbe considerare « lo Stato come un monte di sabbia. Secondo i dettami di essa, « lo Stato è un corpo organico indissolubilmente costituito, che « ha le sue membra naturali, le quali costituiscono un tutto « vario nella sua stabilità. L'elezione, che si fondi sull'unità « organiche, non individuali, eviterebbe il pericolo del dominio « di un partito. L'immagine che dello Stato darebbero le Ca- « mere sarebbe più nobile e perfetta » *. Ma questa è purtroppo una nobile concezione della funzione del corpo elettorale, non la realtà. Già la parola classe è brutta, e la lotta di classe, che incarna la forma pratica delle battaglie del socialismo, non ha incontrato fortuna per il concetto odioso che ispira. Nello Stato moderno non si comprendono classi, separate l'una dall'altra da un muro divisionale, come nel Medio-Evo: le classi sociali si formano e si sformano da un giorno all'altro nella compagine degli individui che le compongono, e si penetrano a vicenda, e tutte concorrono con pari vicenda alla vita e sviluppo dello Stato.

La rappresentanza di classe può essere un criterio di scelta (e prevale infatti con poca sapienza nella formazione del Senato), ma giammai una divisione reale del corpo elettorale.

VOTO INDIRETTO

155. Un metodo di votazione, che ha tenuto in ogni tempo numerosi e convinti fautori, è quello del suffragio indiretto o

* Bluntschli, *Politica*, III, 5.

Della stessa opinione sono in Germania, il Gneist, il Lieber, l'Ahrens, il Trenteleburg, il Mohl. Il Bismarck invece trovava biasimevole il sistema. In Belgio il sistema trovò propugnatore l'on. Goblet d'Alviella, in Italia i senatori Pantaleoni e Di Gropello.

per gradi. Gli elettori, che diconsi primarii, scelgono altri elettori, e questi eleggono il deputato, ovvero possono eleggere altri elettori, che diconsi secondarii, i quali in definitiva prescelgono il rappresentante.

Questo sistema, già in uso in molte repubbliche medievali, prevalse nelle costituzioni della Rivoluzione Francese del 1789, 1792, 1795.

In queste costituzioni tutti i cittadini a 25 anni compiuti, che pagassero un marco di argento per contribuzione, ovvero prestassero tre giornate di lavoro, corrispondenti a trenta soldi, erano elettori di primo grado: cento elettori di primo grado eleggevano un elettore di secondo grado. Così un'elezione avveniva dopo due gradi di votazione: ma nella costituzione del consolato e dell'Impero i gradi divennero tre, e perfino quattro.

Dalla rivoluzione francese il metodo passò nelle costituzioni delle piccole repubbliche italiane, che ne furono derivazione, e così nella Repubblica Cisalpina del 1797 e 1798, nella Repubblica Cispadana, nella Romana del 1798, nella Partenopea del 1799: fu anche adottato dalla Costituzione spagnola, proclamata a Cadice da Riego nel 1812, che fornì poi il modello alla costituzione napoletana del 1820, data e ritirata subito da Ferdinando IV.

Oggi tale votazione prevale nelle leggi elettorali della Prussia, Baviera, Sassonia, Gran Ducato di Baden, Granducato di Assia, Granducato di Oldenburg, Repubblica dello Uruguay, del Perù, Bulgaria, Svezia, Norvegia, Prussia; è adottata per la nomina del Presidente della Repubblica degli Stati Uniti e per l'elezione dei Senatori in Francia a norma della legge organica 3 agosto 1875. Non m'indugierò sui particolari di queste votazioni indirette, che altrove sono state esaminate. Rileverò che per alcuni scrittori la forma graduata della votazione non è solo una necessaria temperanza del suffragio universale, ma è la garanzia di una scelta saggia e ponderata. Il Tocqueville senten-

ziava che la fortuna degli Stati Uniti si doveva a questa forma di votazione.

« Basta che la volontà popolare passi attraverso queste as-
« semblee scelte per elaborarsi in certa guisa, ed uscirne rive-
« stita di forme più nobili e belle. Gli uomini così eletti rap-
« presentano sempre esattamente la maggioranza della nazione
« che governa, ma essi non rappresentano che i pensieri ele-
« vati, che han corso nel mezzo di essa, gli istinti generosi
« che l'animano, non le piccoli passioni che spesso l'agitano
« ed i vizii che la disonorano... È facile scorgere nell'avve-
« nire un momento in cui le repubbliche americane saranno
« costrette a moltiplicare i due gradi del loro sistema elettorale,
« sotto pena di perdersi miserabilmente negli scogli della demo-
« crazia. Io non avrei difficoltà a confessarlo ; veggio nel doppio
« grado elettorale il solo mezzo di mettere l'uso della libertà
« politica alla portata di tutte le classi del popolo » *.

Non meno entusiasta era il buon Rosmini, avendo scritto nella sua ideale costituzione : « in questo modo soltanto tutti
« i cittadini possono eleggere scientemente e coscienziosamente,
« essendo ragionevole supporre che anche il basso popolo co-
« nosca le persone più cospicue del suo circondario, e quan-
« tunque in ogni circondario non si possono trovare persone
« capaci di sostenere degnamente l'ufficio di deputato, tuttavia
« non possono mancare persone abbastanza illuminate, da sa-
« père eleggere poi quei deputati. In questa maniera il popolo
« non è obbligato a fare più di quello che gli è possibile, a
« nominare persone a lui sconosciute, ad eleggere in apparenza,
« ma non eleggere in verità » †.

E col Rosmini furono il Lamartine, il Courcelle-Seneuil, il Tommaseo, ed uno spirito critico della potenza di Ippolito

* Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tom. II, pag. 262.

† Rosmini, *La costituzione secondo la giustizia sociale*. Firenze, 1848, pag. 21.

Taine *. Ma anche, per una demolizione piena ed efficace del voto indiretto, non sono mancati autorevoli interpreti; tra i quali basterà citare il Burcke, il Bentham, il Constant, il Guizot, l'Hello, il Blanc, il Balbo, il Cavour, il Brougham e Stuart Mill. Il Balbo riassume il suo giudizio critico in base ad una constatazione storica. « Essersi fatto ormai domma universale di « tutta questa scienza elettorale che le elezioni indirette sono « cattive e rigettabili da ogni parte politica, perchè servono « appunto troppo ora all'una ora all'altra parte trionfante » †.

E, invero, l'inutilità di questa doppia votazione potrebbe rilevarsi da un dilemma: o gli elettori scelgono in conformità del sentimento degli elettori primarii, e si rilevano allora come un organo superfluo nella funzione elettorale, ovvero scelgono a modo loro, magari in dissidio di quelli che l'ebbero, ed, in tal caso, rappresentano un'adulterazione della coscienza elettorale. Non è a dire come questo distacco tra il rappresentante e gli elettori favorisca quell'indifferenza alla vita pubblica, che tanto si deplora, allenti i vincoli di affiatamento tra eletto ed elettore, renda costui non attivo dei più immediati interessi del corpo elettorale, ed apra l'adito alla corruzione ed all'intrigo, riducendo la scelta nelle mani di pochi.

IL VOTO PLURIMO

156. Il male, che ho detto del voto per classi e del voto indiretto, non saprei, in verità, ripetere pel voto plurimo, o,

* Niccolò Tommaseo, scrisse nell'opuscolo *Austria, Slavia, Ungheria*. « Io non conosco elezione legittima, onesta, seria, in tali casi, se non la indiretta: dico che gli uomini di ciascun comune scelgano, tra i noti a loro di persona e più amati e pregiati, quell'uno o quei più che siano poi gli elettori dei deputati dell'Assemblea Generale ». (Cit. dal Lampertico, rel. al Senato, pag. 23). Anche il Iacini qualificò il voto indiretto come le *legge di selezione applicata alla politica*. (*L'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, pag. 148).

† Citato in Zanardelli (Rel. pag. 48).

come dice la legislazione Belga, pel voto supplementare. La base di esso si può trovare nel seguente ragionamento di Stuart Mill: « In tutte le umane faccende, ogni persona direttamente
« interessata e non sottoposta ad una tutela positiva ha diritto
« ad un voto; ciò è incontestato; nè l'esercizio di questo di-
« ritto, quando non è incompatibile con la sicurezza generale,
« si può ricusare senza aperta ingiustizia ».

« Ma se ognuno può avere un voto, ognuno deve avere un
« voto eguale? Ecco una proposizione affatto differente. Quando
« in una faccenda due persone che v'hanno interesse comune
« professano opinioni disperate, la giustizia esige forse che alle
« due opinioni si attribuisca esattamente il medesimo valore?
« Se, a parità di intelligenza, l'una sovrasta all'altra in virtù,
« l'opinione dell'essere superiore dal lato morale ed intellet-
« tivo ha maggior valore di quella dell'essere inferiore; che se
« le istituzioni del paese affermano che queste due opinioni
« hanno il valore medesimo affermano cosa che non è.

« L'uno di questi due esseri, come più savio o migliore, ha
« diritto ad una maggiore influenza.

« La difficoltà consiste nell'assicurarsi quale dei due abbia
« questo diritto: criterio questo, impossibile quanto agli indi-
« vidui, ma attuabile nelle masse con quasi sufficiente esattez-
« za. L'applicare queste dottrine a tutto ciò che può giusta-
« mente considerarsi quale un caso di diritto individuale e pri-
« vato non sarebbe punto lecito: in un affare che non concerne
« che un individuo su due, questo individuo ha il diritto di
« seguire la opinione propria, comunque preferibile possa es-
« sere quella degli altri. Ma noi parliamo di cose che concer-
« nono due individui parimenti, parliamo d'un caso, in cui se
« il più ignorante non cede la sua parte della faccenda alla
« direzione del più savio, il più savio dovrà cedere al più igno-
« rante. Quale fra i due espedienti è più profittevole alle per-
« sone interessate e meglio consono alla generale convenienza

« delle cose? Se reputasi ingiusto che l'uno dei due debba « cedere, l'ingiustizia è più solenne se il migliore giudizio « segua al peggior, o se il peggior al migliore? » *

La legge 12 aprile 1894 del Belgio ha codificato il voto supplementare, attribuendo uno o due voti in più secondo speciali condizioni.

Se una pratica attuazione dovesse mai avere in Italia il voto plurale, sarebbe consigliabile una triplice categoria di elettori: 1.º voto a tutti; 2.º un voto supplementare in determinate condizioni di censo e di capacità (censo attuale di 19, 80 ed istruzione elementare obbligatoria); 3.º due voti supplementari in altre più elevate condizioni di censo e di capacità, professionisti, accademici, insegnanti, ecc., e reddito di almeno mille lire.

VOTO CENSITARIO E CAPACITARIO

157. Non v'ha più una sola legislazione, nel mondo civile, che fondi il diritto elettorale esclusivamente sul censo o sulla capacità. Abbandonato il doppio criterio per le ragioni che già svolgemmo nel trattare del suffragio universale, bene avremmo potuto astenerci da ogni altra indagine, se non occorresse, per la conoscenza storica dei vari sistemi, qualche altro rilievo.

Un diritto che fondi unicamente sul censo è un assurdo. Fu già dimostrato da Beniamino Franklin con questo ragionamento: « Io possiedo un asino, pago per il suo possesso « una imposta e sono elettore. Mi muore la bestia, non sono « più elettore. Chi era dunque l'elettore, io o il mio asino? » Al quale ragionamento bene può tenere compagnia l'aforisma del Romagnosi: « non essersi veduta mai la sapienza civile « annessa al perticato del terreno, e la fiducia sociale ingenita « alla cifra dell'estimo ». Perchè il censito dovrebbe avere il

* Stuart Mill. *Il governo rappresentativo*, cap. VIII.

monopolio della buona scelta? E perchè chi paga poche lire di imposta diretta, dovrebbe saper scegliere meglio dell'uomo povero, ma intelligente? E quante volte non si vede che alla ricchezza trovansi accoppiate la presunzione, l'ignoranza, la fiacchezza e la corruzione dei costumi? Aggiungasi che il diritto fondato sull'imposta diretta, rende impossibile di tener conto di tutte quelle forme svariate di ricchezza che contribuiscono con l'imposta diretta al mantenimento dello Stato.

Quando le assemblee erano tenute nel periodo feudale, la terra costituiva l'espressione del dominio, e quindi della rappresentanza. Ma, modificate le fonti della ricchezza, trasformata la società civile, entrati tanti altri fattori come fonte di potere nello stato moderno, la proprietà non poteva conservare il privilegio di dare da sola la rappresentanza allo Stato. Ormai non vi è che l'Inghilterra che abbia tuttora a base del suo sistema elettorale il censo, sia sotto forma di affitto, come è stato dal 1832, sia sotto forma di tassa locale come è dopo la riforma del 1867. Ma la Germania, l'Austria, la Spagna, la Grecia, la Francia, la Svezia, la Norvegia, la Svizzera, la Serbia, la Bulgaria, il Belgio hanno il suffragio universale. Pochissime altre nazioni come l'Italia e l'Ungheria si governano con un sistema misto, avendo aggiunto al criterio del censo anche un criterio di capacità. Non ripeterò qui le indicazioni specifiche e le critiche fatte a proposito della legislazione dei varii stati. Mi sia lecito soltanto chiedere agli uomini di senno qual valore possa attribuirsi, agli effetti di una saggia scelta del rappresentante, alla capacità di saper leggere e scrivere, od anche di saper subire l'esame avanti il Pretore. È un'ironia di prova, una larva di capacità, un'irrisione di cultura che in tal modo trionfa, senza alcuna garanzia per quel criterio morale ed intellettuale di scelta, che si pretende stabilire, e con l'aggravante di creare una categoria di monopolizzatori del suffragio nel numero ristretto di coloro che sono destinati a fruirne.

CAP. XV.

Eleggibilità ed indennità *.

158. Limitazioni storiche e limitazioni positive. — 159. Il giuramento politico. — 160. Il limite d'età. — 161. Indennità parlamentare. — 162. Ineleggibilità. — 163. Incompatibilità. — 164. La giureprudenza della Giunta delle Elezioni durante le ultime legislature.

LIMITAZIONI STORICHE E LIMITAZIONI POSITIVE

158. L'art. 40 dello Statuto dispone:

« Nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non « è suddito del Re, non ha compiuto l'età di 30 anni, non « gode i diritti civili e politici, e non riunisca in sè gli altri « requisiti voluti dalla legge. » Le condizioni dunque sono tre (poichè la riserva di altre condizioni, contenuta nell'ultima parte dell'articolo, non è stata esplicita in altre leggi): 1.^a cittadinanza o sudditanza, come con brutta parola fu allora detto; 2.^a età di anni trenta; 3.^a godimento dei diritti civili e poli-

* Questa dell'eleggibilità è materia complementare del diritto di voto, la cui trattazione non potrebbe essere completa, senza considerare la funzione del voto anche rispetto al soggetto passivo. Dicasi altrettanto dell'indennità parlamentare, la cui attuazione a giudizio generale è intimamente connessa così alla riforma della legge sulle incompatibilità che ad una riforma elettorale in genere.

Zanichelli. *Le incompatibilità parlamentari*. Milano, 1900. — Brusa, *Staatrecht des Königreichs Italien*, Freiburg, 1882. — Tambaro. *Le incompatibilità parlamentari*, Milano 1900. — Ferraccini. *Note sull'incompatibilità parlamentare*. (Riv. polit. e lett., Luglio 1900). — A. Pierantoni. *Il giuramento, storia, legge politica*. Roma, 1883. — G. Semmola. *Il giuramento politico in rapporto al mandato legislativo*. Napoli, 1882. — Montalcini. *La legge elettorale politica*, Milano 1904, pag. 293 e segg. — Arancio Ruiz. *Eleggibili ed eletti*. Napoli, 1885. — V. Miceli. *Le incompatibilità parlamentari*, Milano 1907.

tici, ossia capacità potenziale di esercitarli, anche senza essere iscritto nelle liste *.

La regola sarebbe che identiche condizioni dovrebbero presiedere così all' elettorato che all' eleggibilità: tuttavia bisogna riconoscere che, per i tempi che correvano, la disposizione del nostro Statuto fu abbastanza liberale. In Inghilterra, sino al 1858, è stata imposta una condizione di censo, che doveva essere di seicento sterline, se trattavasi di cavaliere di contea, e di trecento sterline, se di deputati dei borghi e delle città: e soltanto nel 1872 scomparvero dai decreti di convocazione dei comizii i titoli di cavalieri delle contee, baroni dei cinque porti, cittadini e borghesi, coi quali i deputati erano eletti. In Francia la Carta Costituzionale del 1814 con l' art. 38 aveva imposto una contribuzione diretta di mille franchi: la costituzione del 1830 con l' art. 37 se ne era rimessa alla legge che fu quella del 1831, con cui fu fissata una contribuzione di cinquecento franchi: condizione anche questa sparita nelle costituzioni posteriori. Altri popoli imponevano una condizione di domicilio, di lingua, di religione. Memorabile è stata la lotta combattuta sino al 1887 in Inghilterra pel giuramento religioso. La vecchia formola, imponendo il riconoscimento della

* Nella relazione Giussò (2 Dic. 1897) sull'elezione Morese a Montecorvino Rovella si rileva « la costante giureprudenza di non potersi dichiarare l'ineleggibilità per la sola ragione che l'elettore non fosse iscritto nelle liste elettorali « al tempo della elezione ». Anche nella Relazione Zanardelli (pag. 199) è manifestata uguale opinione.

Ma è doveroso rilevare che nelle migliori costituzioni moderne (art. 6 della Costituzione Francese 30 Nov. 1875, art. 50 della Costituzione Belga 7 Febbraio 1831, lettera E della legge costituzionale austriaca 21 Dec. 1862, art. 75 della Costituzione svizzera 29 Maggio 1874) la qualità di eleggibile è annessa all'iscrizione nelle liste.

Il Summer-Maine (la *Costituzione Federale degli Stati Uniti*, Cap. XIV) parlando dell'eleggibilità agli uffici, stabilita variamente dalle diverse costituzioni dei 44 Stati Federali, enuncia il principio fondamentale delle *Costituzioni Americane*: quando la legge tace intorno alle condizioni che si richiedono per un ufficio, si deve intendere che gli elettori soltanto sono eleggibili (pag. 446).

transustanziazione e della supremazia religiosa del sovrano, rendeva impossibile la partecipazione all'ufficio politico di tutti gli avversarii della religione ufficiale. Così, sino al 1829 furono esclusi i cattolici, i quacqueri sino al 1839, gli ebrei sino al 1858.

La legge sul giuramento del 1866, avendo aggiunto l'inciso « così Dio mi aiuti » diede occasione alle terribili escandescenze del deputato Bradlaug, che professavasi ateo, e che nondimeno intendeva esercitare l'ufficio, cui era stato chiamato dalla Nazione, recitando la formola abituale del giuramento. Ma i bigotti della tradizione insorsero contro la violazione mentale, che del giuramento faceva il Bradlaug, e proposero la dichiarazione di vacanza del collegio, che fu approvata. Il fiero deputato fu espulso quattro volte con grandissima violenza, sempre che tentò di rientrare nella Camera, e recitare di sorpresa la formola del giuramento, fino al 1887, in cui con una dichiarazione ipocrita gli si permise di occupare il suo seggio. Gladstone presentò un progetto per rendere facoltativo il giuramento religioso (*affirmation bill*), e nella seduta del 26 Aprile 1883 pronunziò uno dei più alti ed eloquenti discorsi che si siano mai sentiti dalla Tribuna Parlamentare *. Ma la Camera con tre voti di maggioranza respinse la proposta.

IL GIURAMENTO POLITICO IN ITALIA

159. Se non v'è giuramento religioso, esiste ancora in Italia il giuramento politico, che secondo l'art. 49 dello Statuto è del tenore seguente: « I senatori ed i deputati, prima di essere « ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano giuramento « di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e « le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo

* Il poderoso discorso di Gladstone si può leggere nell'Erskine May (*Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del parlamento inglese*. Torino, 1888, pag. 785).

« scopo del bene inseparabile del Re e della Patria ». La formula, che costituisce una tradizionale ipocrisia per una parte notevole dell'Assemblea, suscitò nel 1867 gli scrupoli del conte Crotti, che, pronunziato il giuramento, aggiunse « salvo le leggi divine ed ecclesiastiche » giusta il suggerimento dato dal Papa ai cattolici fin dal 1866. Il Presidente Mari fu sollecito ad invitare il deputato Crotti a giurare senza limitazioni ed aggiunte, ovvero a ritirarsi. Il Crotti preferì ritirarsi, e la Camera dichiarò vacante il collegio. Mazzini, eletto deputato di Messina! nel 10 Febbraio 1867, si dimetteva dall'ufficio, perchè repubblicano di fede « non avrebbe potuto giurare fedeltà alla Monarchia in-
« capace di fondare l'unità morale della Nazione, nè fedeltà allo
« Statuto, largito quasi venti anni addietro ».

Il Cavallotti, il Costa, il Filopanti, il Bosdari, l'Imbriani ed altri parlamentari prestarono il giuramento con la consueta formula, e vi aggiunsero una protesta.

Il dott. Falleroni invece, eletto deputato di Macerata, nella seduta del 30 Novembre 1882, invitato a prestare il giuramento, si levò, e disse semplicemente: « Non giuro ». Il putiferio che ne derivò indusse il Ministero a proporre la legge reazionaria 30 Dicembre 1882, secondo la quale il deputato è dichiarato decaduto, se rifiuta di giurare *puramente e semplicemente*, ovvero non presta giuramento nel termine di due mesi dalla convalidazione.

IL LIMITE DI ETÀ

160. Questo limite, come quello dell'elettorato, è diverso secondo i popoli. Ecco una tabella comparativa:

Anni 20. — Svizzera, Costituzione siciliana del 1812.

Anni 21. — Inghilterra, Stati Uniti di America per l'eleggibilità alle assemblee dei singoli Stati, Costituzione francese del 1793.

Anni 24. — Ungheria.

Anni 25. — Francia, Spagna, Belgio, Giappone, Danimarca, Portogallo, Impero Germanico, Baden, Stati Uniti, Brasile, Messico, Perù, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Columbia.

Costituzione della Repubblica Romana e Cisalpina del 1798, Costituzioni Napoletane del 1820 e 1848, Costituzione Siciliana del 1848. Romana del 1849, Decreto 3 giugno del 1848 del Governo Veneto, Leggi elettorali 10 Febbraio 1849 del Governo di Toscana, 29 Dicembre 1848 dello Stato Romano, Decreto 26 Luglio e 10 Agosto 1859 per Modena e Parma, e Decreto 8 Agosto 1859 per le Romagne.

Anni 30. — Grecia, Olanda, Austria, Prussia, Italia, Sassonia, Norvegia, Persia, Carta Francese del 1830, costituzione francese dell'anno 14, costituzioni delle repubbliche cisalpina, cispadana e ligure del 1797, partenopea del 1799, Statuti Toscano e Pontificio del 1848, Statuto Spagnuolo del 1734.

Anni 35. — Svezia.

Anni 40. — Rumania, Carta Francese del 1814.

Nella discussione della riforma elettorale del 1882 fu proposto di abbassare il limite di età sino a venticinque anni da alcuni, fino a ventuno da altri. L'on. Zanardelli era per il massimo abbassamento, illustrando il suo giudizio con numerose ragioni storiche e filosofiche *, ma prevalse l'opinione di tener ferma l'età più elevata. In genere tutte le nostre istituzioni sono pervase da questo spirito di conservazione e di paura, che c'invecchia anzi tempo. A deputati si arriva maturi, a senatori stagionati, per riuscire ministro occorre essere decrepito. Eppure la storia di tutti i tempi ci mostra che in età giovanile le più meravigliose imprese sono state compiute. Alessandro Magno moriva a trentatrè anni, Annibale non aveva compiuti i venticinque anni quando passava le Alpi in marcia contro

* Zanardelli, *Relaz.*, pag. 201.

Roma, Scipione Africano aspirava all'ufficio di edile quando non aveva l'età legale, e diceva al tribuno: *fanmi eligere e vedrai che ho l'età*, Cuius Cesare si rammaricava di non aver l'età legale per i maggiori uffici della repubblica, Napoleone I a 26 anni faceva la campagna d'Italia. Ma, specialmente nella storia parlamentare, si hanno esempi notevoli di giovani, che hanno mostrato senno maturo più dei vecchi. Fox entrava a 20 anni nella Camera Inglese, che chiudeva un occhio sulla violazione del limite di età, a vent' un anno era Ministro. Pitt vi entrava con la stessa tolleranza a 20 anni, a 23 anni era cancelliere dello scacchiere, a 24 presidente del Consiglio. Canning, Grey, Robert Peel, Palmestorn, Derby, Gladstone, Russel tutti entrarono giovanissimi in Parlamento, ed ebbero uffici di ministro nei primi anni della deputazione politica. Francesco Deak, che per tanti anni fu il dittatore morale dell'Ungheria, entrò in Parlamento a 22 anni, il Barnave fu nella costituente francese a 27 anni, il Saint-Just nella Convenzione a 24 anni. La storia Parlamentare italiana non può contare esempi di giovani, che abbiano potuto dare prove notevoli, perchè la Camera è stata sempre rigida tutrice del limite d'età, e naturalmente nessun Collegio si è preso la briga di compiere inutili operazioni elettorali. Tuttavia dei pochi uomini politici, eletti anzi tempo, si può dire che quasi tutti abbiano mostrato singolari attitudini al governo dello Stato, lasciando in noi il rammarico di aver dovuto ignorare di quali opere avrebbero potuto essere capaci, se l'ostacolo di legge non avesse loro chiuso l'ingresso alla Camera. Ricorderò Antonio Di Rudini, Giuseppe Maiorana, Domenico Berti, Luigi Luzzatti, Antonio di San Giuliano, Giovanni Codronchi, Giuseppe Saracco.

Se la maggiore età porta l'esperienza e la ponderazione negli affari, l'età giovanile adduce seco quella vigoria ed energia di pensiero e di azione, che si nelle Assemblee come nel governo non è meno necessaria alla buona amministrazione

dello Stato. La libertà lasciata al Corpo elettorale di scegliere dai ventun anni in poi non importa già che la scelta debba cadere sui giovani, ma ha per conseguenza di permettere la elezione di quegli che si reputi adatto, vuoi giovane, vuoi vecchio. Aggiungasi che il parlamentarismo è palestra ed è scuola: onde il Gladstone già lamentava che l'età di ventun anni rappresentasse un limite esagerato per l'Inghilterra, giacchè quell'insieme di pieghevolezza e di forza, che si acquista con la lunga consuetudine parlamentare, presto si esaurisce per effetto di natura. In ciò egli trovava una forza di decadimento per le istituzioni inglesi *.

INDENNITÀ PARLAMENTARE †

161. Un argomento, intimamente connesso alle funzioni dell'eleggibile, è quello di sapere se il suo ufficio debba essere interamente gratuito com'è oggi, ovvero remunerato anche in lieve misura. Non è possibile pretendere, in tempi di eguaglianza e di libertà, che un uomo onesto, a cui il lavoro è la sorgente dei pochi godimenti della vita, abbandoni ogni sua cura privata, spendendosi in servizio del paese, senza alcuna remunerazione, ma per rimetterci, anzi, non lieve spesa. Od egli è un uomo onesto, nel senso vero del vocabolo, e finirà per trovare nella sua coscienza un ostacolo insormontabile che

* Gladstone. *Questions constitutionnelles* (pag. 12). Anche il Romagnosi (*Scienza delle Costituzioni*, pag. 73) scriveva « conviene per tempo impegnare i giovani a servire lo Stato per avere uomini consumati in un'età matura. »

† A. Brunialti. *In retribuzione del mandato dei deputati*. Firenze, 1882. — D. Zanichelli. *L'indennità ai deputati*. Bologna, 1877. — Trespioli. *L'indennità ai deputati*. Torino, 1887. — A. Baron. *La caractere juridique de l'indennité parlementaire*. Paris 1905. — N. Malvezzi. *L'indennità ai deputati*. Bologna, 1905. — A. Meyer. *De l'indennité parlementaire*. Paris, 1908. — M. Siotto-Pintor. *Intorno ai limiti dell'indennità ai deputati*. Perugia, 1903. — L. Teissière Solier. *L'indennité parlementaire en France. Histoire et regime actuel*. Paris. 1910.

dovrà costringerlo ad abbandonare l'ufficio pubblico: od egli presta all'onestà un significato assai elastico, e finirà per alimentare maggiormente quella sciocca diceria che colpisce il parlamentarismo quasi generalmente.

Perchè tanta ressa per un ufficio, si dice, se quest'ufficio a conti fatti non deve apportare se non un danno economico?

Ecco. Tizio era un valente medico di provincia, Caio faceva l'avvocato con successo, Sempronio amministrava proficuamente i suoi beni; perchè Tizio, Caio, Sempronio hanno abbandonato le loro cose private, barattando mezza fortuna, per conseguire lo scopo di essere deputati?

Il volgo non sa concepire che ci possa essere una forte ambizione, alimentata per lunghi anni da speranze, da insuccessi, da puntigli proprii, dei proprii amici, che abbia spinto il candidato nella via della politica, anche a traverso la rovina economica. Il volgo, invece, ritiene che, non essendo presumibile alcun sacrificio senza corrispettivo, il medico, l'avvocato, il proprietario abbiano trovato il loro tornaconto nell'abbandonare le proprie cose, e barattare il patrimonio presente per formarsi un più largo patrimonio nel domani.

Quando il Parlamentarismo è sorto in Italia, sarebbe stata follia immaginare che ci fosse potuto essere qualcuno capace di proporre un'indennità all'ufficio di deputato. Quelli erano tempi eroici, in cui il concetto di patria era in cima ai pensieri di tutti, e sarebbe parso impicciolire ed invilire la funzione di deputato, annettendovi una idea qualunque di interesse. Anzi, è in quel tempo che Cesare Balbo opinava che il rappresentante della Nazione si dovesse scegliere in una certa categoria di gente per bene e fortemente ricca. « Sperimentati « oramai dei risultati dell'eleggibilità universale, dovremmo « porvi una condizione di censo e di censo alto. » Senza giungere a tale esagerazione l'art. 50 dello Statuto Albertino stabili in modo solenne, quasi canone di Stato, la gratuità della

funzioni di deputato e senatore: *le funzioni di deputato e senatore non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità.*

Nel Parlamento Subalpino sorse tuttavia qualche voce per richiamare gli uomini politici ad un concetto più giusto della funzione di deputato. Ma il Conte di Cavour si ferì energicamente a combattere la proposta d'indennità parlamentare fatta dal deputato Bastian coi seguenti argomenti: « Je n'he-
« site nullement à déclarer, que si une proposition pareille
« aurait été, je ne dis pas faite, mais adoptée, elle aurait été
« funeste pour nos libertés, pour nos institutions. Je suis inti-
« mement convaincu que la Chambre des députés aurait une
« influence beaucoup moins considérable, dans le pays, si ses
« membres recevait une indemnité.

« Interrogez, messieurs, tous ceux qui viennent de France,
« et qui ont suivi de près les événements, que j'appellerai
« douloureux, dont ce pays vient d'être théâtre: interrogez-les
« et vous vous convaincrez que ce qui a le plus contribué à
« abaisser l'Assemblée nationale dans l'estime publique c'est
« l'indemnité de 25 francs alloué à chaque représentant ». *

Fu l'on. Crispi che nel Parlamento Italiano riprese con più energia, come era nella sua natura, la proposta di indennità parlamentare. Un suo progetto di legge per assegnare una diaria di lire venti fu presentato nella seduta del 25 Febbraio 1862, senza poter essere preso in considerazione; ripresentato nel 9 Giugno 1862 fu ammesso alla discussione, senza poter essere svolto. Nel 12 Febbraio 1872 l'on. Bresciamorra presentò una proposta per assegnare un gettone di presenza di lire venti a tutti i deputati, abolendo la gratuità dei viaggi, ed escludendo dalla diaria i deputati impiegati o che comunque percepissero un assegno sul bilancio dello Stato, ai quali peraltro era data la scelta tra la remunerazione di deputato e quella di impiegati

* Cavour, *Discorsi*, vol. IV pag. 247.

Ma anche questa proposta non venne presa in considerazione, combattuta tra l'altro dall'on. Minghetti. « L'opinione pubblica « in Italia, diceva il Minghetti, ne sarebbe commossa, indispettita. Modificare un articolo dello Statuto è una cosa seria « assai, è una cosa che dinanzi all'opinione pubblica, nel concetto delle istituzioni nostre, avrebbe un'insolita gravità. Volette voi che si dica, che la Camera dei Deputati ha incominciato a modificare lo Statuto, e da qual punto, a qual fine? « Al fine di assegnare ai suoi membri dei quattrini ».

L'argomento era di quelli destinati a fare impressione: ed impressione fece ugualmente quando fu ripetuto nel 1880 nella memorabile discussione della riforma elettorale. Anche in quest'occasione sorse più viva che mai la proposta dell'indennità parlamentare, sostenuta con molto calore dall'estrema sinistra, e dagli on. Pullé di destra e Sicardi di sinistra. L'on. Crispi era infermo: l'on. Zanardelli per parte del governo rilevò che l'argomento era grave, e andava discusso in altro tempo, senza turbare la economia della legge principale, menata in porto tra grandi stenti e transazioni.

Così fu abbandonata la proposta in una atonia generale, e d'allora essa non è più risorta, tranne nelle ripetute manifestazioni di giornali accennanti a progetti di legge, da presentarsi su quest'argomento, dall'on. Crispi, nelle due volte che tornò al governo, e di recente nei progetti di iniziativa parlamentare dagli onorevoli Mazza, Gallini, Chimienti, e ultimamente col progetto di legge Giolitti 9 Giugno 1911.

Or giova vedere il sistema tenuto in argomento dalle nazioni civili, dove la pianta del parlamentarismo più fiorisce.

La Francia ha sancito il principio dell'indennità in tutte le costituzioni, tranne nella carta di Luigi Filippo. L'art. 75 della Costituzione 4 Novembre 1848 stabiliva: *ogni deputato riceve un'indennità alla quale non può rinunciare*. Oggidi senatori e deputati sono pagati con lire 15000 l'anno.

La Costituzione antica del Belgio con l'art. 52 assegnava a ciascun rappresentante 200 fiorini al mese durante tutta la sessione, rimanendone esclusi quelli che risiedevano nella capitale. *Chaque membre de la Chambre des Représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité.* Ma la parola *abitare* è stata rettamente intesa in un senso restrittivo, di domicilio cioè legale; e con modifiche poi del 1893 la indennità è stata fissata in lire 4000 annue con diritto al deputato di viaggiare dalla capitale alla sua residenza e viceversa, gratuitamente.

L'Olanda accorda ai membri della Camera degli Stati Generali (ove non risiedano all'Aja) 10 gulden al giorno durante la sessione (circa 21 lire); ed ai membri della Camera Bassa, ovunque residenti, 2000 gulden l'anno. Il viaggio è gratuito per gli uni e per gli altri.

In Austria per le leggi 7 Giugno 1861 e 17 Marzo 1864 ciascun deputato riceve un assegno di venti corone al giorno durante il tempo della presenza alle sedute, ed una indennità miliare di viaggio di un fiorino, calcolata la distanza tra il capoluogo del collegio e Vienna. Nessuno può rinunciare all'assegno e indennità di viaggio. In Ungheria l'indennità è di 4800 corone annue, oltre 1000 corone per indennità di alloggio. Altro privilegio è quello di poter viaggiare nella classe immediatamente superiore a quella per la quale si è pagato il biglietto.

Negli Stati Balcanici l'indennità è concessa generalmente. La Serbia assegna ai membri della Skupcina lire 10 al giorno durante le sedute, ma, ove i rappresentanti risiedano a Belgrado o sieno impiegati governativi, sono pagati con mezza indennità. La Rumenia dà ai componenti delle due Camere lire 25 al giorno oltre la gratuità di viaggio: ma la indennità è soppressa in caso di assenza per oltre quindici giorni. La Bulgaria

a ciascun membro della Sobranje accorda un'indennità di lire 20 per seduta, e di cent. 60 per ogni chilometro di ferrovia: la indennità è di sole lire quindici per seduta, quando il rappresentante risieda nel luogo dove si raduna il Parlamento.

La Grecia con gli art. 75 e 76 della Costituzione del 1864 concede un indennità di 1800 dracme (1075 lire) per ogni sessione ordinaria, e per ogni sessione straordinaria aggiunge una maggiore indennità di 1000 dracme ed il viaggio gratuito, ma ove il deputato goda uno stipendio dallo stato riceve soltanto la differenza tra lo stipendio e la indennità.

La Svizzera paga ai membri delle due Camere lire 20 al giorno, tranne in caso di assenza non giustificata, ed un'indennità di cent. 20 al chilometro per viaggio di andata e ritorno dal capoluogo del collegio alla città, dove la Camera si raduna.

I rappresentanti danesi hanno l'accesso libero al Teatro Regio, il viaggio gratuito durante la sessione ed un assegno di 8,35 al giorno: i rappresentanti norvegesi sedici lire per ogni seduta, gli svedesi solo 1600 lire annue, ed i russi venti rubli per ogni seduta.

È nota generalmente l'opinione del principe di Bismarck così ostile ad ogni indennità, da impedir che un voto esplicito del Reichstag favorevole all'indennità parlamentare diventasse legge dello Stato. Dalla raccolta dei suoi *Discorsi* si rileva che ben sette volte dovè prendere la parola in questi sensi. Cito dall'aureo libro del Mariotti *la Sapienza politica di Cavour e di Bismarck* uno dei più efficaci discorsi del principe:

« Si je combats les indemnités parlementaires, le motif en est que ces indemnités sont bien loins d'établir une égalité, elles ne font que créer une véritable inégalité. Pour les Ber-linois, come je l'ai dit, les indemnités sont une pure aubaine en espèces, argent de poche qui lui arrive; encore pour payer, par surcroit le rehaussement de sa dignité extérieure, et l'agrément de son occupation comme député au Reichstag.

« Quant aux autres, qui n'habitent pas Berlin, pour la plupart
« d'entre eux ce ne sont pas certainement les frais du sé-
« jour à Berlin, qui leur imposent les plus grands sacrifices,
« mais bien l'absence qui les tient éloignés de leurs propres
« affaires, de leur profession : ils perdent beaucoup plus chez
« eux, (s'ils ne dépensent ici) ; ils ont quitté leur demeure,
« leur famille; un avocat qui ne pratique pas, peut facilement
« s'absenter ainsi, un médecin non-pratiquant, encore plus fa-
« cilement. Pour le médecin qui pratique c'est déjà une tâche
« onéreuse de rester trois, quatre mois, éloigné de son domici-
« le ; un particulier ayant des affaires industrielles ou agricoles
« perd, peut-être, dix fois le valeur des indemnités qu'il peut
« recevoir ; mais on le considérera comme dédommagé parce
« qu'il touchera ici de quatre à cinq thalers par jour. Ce n'est
« rien moins pourtant qu'un avantage » *.

Ed era tanta la sua avversione, che non si peritava di manifestare in altra occasione questa paradossale opinione : che un deputato, il quale riceve sovvenzione dal suo partito, può essere sottoposto ad un procedimento penale, ed anche essere dichiarato decaduto dal suo mandato !

Con tutto ciò (e qui si pare il cammino delle idee) quasi tutti gli Stati dell'Impero Germanico hanno provveduto nelle singole costituzioni al pagamento della indennità parlamentare. Così la Prussia ai membri della Camera bassa dà 15 marchi al giorno durante la sessione, e la gratuità dei viaggi. La Baviera riduce la indennità a 10 marchi al giorno. E con piccole mutazioni si governano gli Stati dell'Unione, cioè Wurtemberg, Sassonia, Assia, Baden, Sassonia-Goburgo-Gotha. Infine gli stessi membri del Reichstag percepiscono 3000 marchi all'anno, da cui sono prelevati venti marchi per ogni giorno di assenza.

Dal rapido percorso dell'Europa Costituzionale si rileva che

* Mariotti, vol. cit., pag. 366.

di tutti gli Stati soltanto Inghilterra, Italia e Spagna non concedono indennità. Ma è utile completare le indagini sulle rimanenti costituzioni del mondo civile.

Gli Stati Uniti d'America hanno la indennità fissata nella Costituzione Fondamentale del 1789, il cui concetto è che *ogni pubblico lavoro merita mercede*. L'indennità ai giorni nostri è di dollari 5000 all'anno, oltre la concessione di importanti facilitazioni sulle ferrovie ed altri dollari 125 all'anno per spese di carta e giornali.

Un altro Stato Costituzionale, ch'è sorto di recente, ma che s'è spinto vigorosamente innanzi nelle conquiste del progresso, il Giappone, concede ai membri della Camera alta e bassa 800 yen all'anno, che sono 3330 lire di nostra moneta, e gratuità di viaggio.

Il Canada con le sue multiformi costituzioni assegna ai deputati 10 dollari al giorno, se la sessione non si prolunga oltre 30 giorni, e nel caso contrario una indennità di 1000 dollari per tutta la sessione. Le assenze non giustificate sono punite con multa di 8 dollari al giorno.

Quasi tutte le colonie inglesi hanno stabilito l'indennità. Lo Stato di Vittoria paga i membri dell'Assemblea legislativa con lire sterline 300 all'anno. Il Queensland e la Nuova Galles del Sud hanno ridotto l'annua indennità a duecento sterline. La Nuova Zelanda con la costituzione del 1892 dà ai membri della Camera dei rappresentanti 240 sterline all'anno, ed ai membri del Consiglio legislativo 150 sterline. Ogni assenza senza giustificato motivo oltre la quinta seduta è punita con la multa di 2 sterline.

E anche il Parlamento del Capo, nell'Africa del Sud, seguendo l'esempio delle altre colonie, paga ai suoi membri una ghinea al giorno durante la sessione. Unica eccezione è che l'indennità vien pagata per soli novanta giorni di ciascuna sessione, per impedire artificiosi prolungamenti delle sessioni.

In Inghilterra l'ostracismo all'indennità è principio del tutto recente. Fin dal secolo XIII, negli albori del Parlamentarismo, le contee, che eligevano il deputato, determinavano anche il suo assegno, il quale veniva pagato dagli sceriffi per decreto reale, secondo la durata della sessione e la lunghezza del viaggio (*in eundo, morando et redeundo*). Ma questo sistema dava luogo a continui reclami dei paesi rappresentati, ed anche a rilevanti sproporzioni tra le indennità dei diversi deputati; onde sotto il Regno di Enrico VIII si addivenne a fissare la indennità parlamentare con legge. Più tardi, quando la funzione di deputato fu mèta di più alte aspirazioni politiche, anche l'indennità cadde in dispregio, non si però da vietare alle contee, alle università, ai borghi di fissare un assegno agli eletti. Si ricorda che Il Cobden godesse un annuo assegno di centocinquantamila lire.

Negli ultimi tempi si è fatto un vivo movimento per ripristinare l'indennità. Il grande Gladstone lasciò passare la proposta dei radicali per l'indennità, ma nè egli nè lord Rosebery, specialmente per l'opposizione del Cancelliere dello Scacchiere, ebbero il coraggio di convertire il voto in legge, e inserire la spesa occorrente in bilancio.

I costumi parlamentari inglesi, del resto, hanno tal nota caratteristica, che si spiega anche questa ripugnanza ad una proposta pratica e logica, specialmente considerando che in Londra dimora abitualmente una buona metà dei rappresentanti, mentre per la validità delle sedute della Camera occorrono 40 deputati presenti sopra 658 che compongono l'intero Parlamento.

Ma qual giustifica dare all'ostinazione italiana, sussidiata (è melanconico constatarlo) dalla sola Spagna, di fronte al costume di tutto il mondo civile? Saremmo per avventura noi soli i ben pensanti, i sapienti, i veramenti intenditori dell'interesse, della grandezza, e del decoro della patria?

Il dubbio si risolve a nostro danno non solo in base all'esempio, ma soprattutto in base alle ragioni presentate dagli avversarii dell'indennità.

Conosciamo già gli argomenti di Cavour, Minghetti e Bismark. Il primo considerava l'indennità come un abbassamento morale, il secondo come una violazione dell'Arca Santa dello Statuto, l'ultimo come una sperequazione tra i residenti e i non residenti a Berlino. E abbiamo pur visto come quest'ultimo, non grave argomento in verità, sia stato considerato ed eliminato con speciali provvedimenti in parecchie costituzioni d-el mondo civile.

Ora tocchiamo degli scrittori. Stuart Mill dice per tutti: « La maggiore facilità di scelta che arrecherebbe il salario è
« un vantaggio illusorio. La remunerazione annessa all' ufficio,
« qualunque ella fosse, non potrebbe avere un'attrattiva per
« le persone consacrate seriamente ad altre professioni lucrose.
« L'ufficio, quindi, di membro del Parlamento diverrebbe per
« sè medesimo un'occupazione preferita, come altre, per i suoi
« vantaggi pecuniarîi, e sottoposta agli effetti demoralizzatori
« di un'occupazione essenzialmente precaria, e come tale sa-
« rebbe agognata dagli avventurieri di bassa lega. Le 658 per-
« sone, che possedevano il posto, e quelle, in numero dieci o
« venti volte maggiore, che sperassero di conseguirlo, si sfo-
« gherebbero indefessamente a cattivarsi o conservare i suffragi
« degli elettori, promettendo loro qualunque cosa onesta e di-
« sonesta, possibile; gareggierebbero nel compiacere i senti-
« menti più gravi, ed i pregiudizii della parte più volgare della
« moltitudine. Il mercato fra Cleone ed il venditore di salsiccia
« in Aristofane è l'esatta espressione di quello che tutti i giorni
« accadrebbe. Sarebbe come un vescicante perpetuo applicato
« alle parti più fragili della natura umana. Tanto varrebbe of-
« frire 658 premii agli adulatori più abili, ai più esperti cor-
« ruttori di gran parte del popolo »*.

* Stuart Mill. *Del sistema rappresentativo*. cap. X. pag. 1103.

Sicchè, riassumendo, i principali difetti dell'indennità sarebbero: violazione dello Statuto, abbassamento di dignità, demoralizzazione politica.

Cominciamo dallo Statuto, il quale non v'è scrittore di diritto costituzionale che non critichi e giudichi insufficiente ai bisogni italiani. Sembra un abito fatto per una fanciulla, e adattato stranamente alle forme giunoniche d'una bella matrona, sì che fa strappi da ogni lato. E nessuno pensa a rifare il vestito, e talvolta si pone un cencio sullo strappo, e talvolta si lascia la scucitura così com'è. Quanti articoli dello Statuto sono rimasti finora in piedi? E sarebbe mai questo povero articolo 50 che dovrebbe imporre il pudore di non fare lo strappo?

Argomento non grave è quello del Cavour, il quale nella remunerazione di un lavoro onestamente compiuto trovava motivo « di avvilito e di abbassamento morale. « Io conosco, diceva « efficacemente Felice Cavallotti, qualche cosa di più umiliante « dell'indennità, ed è il sospetto che nelle Assemblee persegue « il deputato povero, e fa chiedere all'opinione pubblica come « egli possa far fronte senza risorse visibili agl' impegni del « mandato che assume ».

Come? Sua Maestà il Re è pagato dallo Stato, ed il deputato dovrebbe ritenersi umiliato d'essere indennizzato? Come? ministri, generali, presidenti della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, di Corte di Cassazione, cioè quanto di più eccelso vi è in patria, ricevono stipendio, ed il rappresentante della Camera dei Deputati dovrebbe arrossire della giusta remunerazione del suo lavoro?

Nè sussiste la maggiore corruzione dei costumi politici, sognata da alcuni scrittori abituati evidentemente a vivere fuori della realtà. O il grande albero della cuccagna, che sarebbe una diaria di trenta o quaranta lire con le quali provvedere al proprio mantenimento, quasi che ogni più modesto professionista o uomo d'affari non sia abituato a calcolare sopra un

guadagno giornaliero assai più largo ! O il lusinghiero miraggio di un'indennità, che finirebbe per arrecare al deputato un beneficio di 3000 o 4000 lire per cento sedute, alle quali avesse assistito, quando un deputato coscienzioso per spese di posta e telegrafo non spende di meno ! O la grande corruttela gettata in paese, per conquistare un posto così regalmente retribuito, quando di consueto ogni più temperato candidato spende in una elezione quanto potrebbe essergli pagato dallo Stato per tutta una legislatura !

Corruzione di costumi, abbassamento di dignità e roba simile sono evidentemente figure rettoriche e patriottiche, quando si applicano a questi casi. Utile sarebbe smettere da un falso sentimentalismo, richiedendo dalla rappresentanza parlamentare un lavoro meno accidioso e più fecondo. L'indennità, senza guarire tutti i mali del parlamentarismo, avrebbe questi utili effetti :

1.º una più efficace affermazione di eguaglianza politica, con abolirsi ogni privilegio di ricchezza nella eleggibilità ; essendo chiaro che, data com'è la funzione del deputato, i soli ricchi, o quelli guidati da grande smania di ambizione, possono aspirarvi ;

2.º un sinceramento nella pubblica opinione sulla reale utilità dell'ufficio, sbandando vecchie e diffuse calunnie di affarismo ;

3.º un più immediato controllo sul deputato, le cui assenze non giustificate e la poca cura dell'ufficio troverebbero più giusto e vivo biasimo presso il pubblico ;

4.º risoluta infine, in via del tutto pratica, la dibattuta questione dell'incompatibilità di parecchi uffici retribuiti, non potendo esservi questione sulla necessità di scegliere tra l'indennità ovvero lo stipendio.

INELEGGIBILITÀ

162. Tocchiamo ora delle eccezioni al principio d'eleggibilità, che nelle condizioni ordinarie dev'essere presunta in ogni uomo. Al qual proposito occorre eliminare una confusione, che si fa abitualmente nella pratica, tra ineleggibilità ed incompatibilità, e di cui non è scevra la stessa legge elettorale politica. Ineleggibilità importa una incapacità sussistente nel momento della votazione per mancanza di uno dei requisiti essenziali, onde la nullità originaria della elezione. L'incompatibilità, invece, non importa la mancanza dei requisiti, ma l'impossibilità che l'eletto abbia ad un tempo altro ufficio: donde la conseguenza che, rinunciando all'ufficio per cui esiste incompatibilità, l'eletto della sovranità nazionale possa conservare il suo mandato. In questo caso non v'è nullità insanabile, ma nullità relativa, che può essere rimossa con la rinunzia. Gli art. 82, 83, 84, 85, 86, 86, 87 della vigente legge elettorale contemplano casi d'ineleggibilità, secondo la tecnica del legislatore; gli articoli invece, 89, 96, 97, 98 riflettono casi d'incapacità. Non ci occuperemo delle incapacità, che riflettono i condannati, gli ammoniti, i falliti, gl'interdetti ed inabilitati ed i sussidiati dalla pubblica carità, perchè, essendo comuni anche all'elettorato, sono stati già innanzi esaminati. Fermeremo invece la nostra attenzione sulla ineleggibilità e sulla incompatibilità, seguendo la numerazione fattane dalla legge, quantunque non rispondente ad una esatta distinzione tra le due categorie.

La prima e più larga schiera d'ineleggibili è quella dei funzionarii. La legge elettorale piemontese del 16 Marzo 1848 ammetteva come regola l'eleggibilità dei funzionari, escludendone:

1.º i funzionarii stipendiati ed amovibili dell'Ordine Giudiziario;

2.^o i membri del corpo diplomatico in missione ;

3.^o gl' intendenti generali di divisione, gl' intendenti di provincia ed i consiglieri d'intendenza ;

4.^o gl' impiegati stipendiati dell'ordine amministrativo, che esercitano un impiego di grado inferiore a quello d'intendente generale, ad eccezione degli ufficiali del genio civile e delle miniere, non inferiori al grado di ingegnere capo, e degli ufficiali sanitari, che siano membri del Protomedicato e del Consiglio di Sanità. La legge invece del 17 Dicembre 1860 ammise come norma l'ineleggibilità, e come eccezione l'eleggibilità, comprendendovi queste categorie :

1.^o i ministri segretarii di Stato ;

2.^o il presidente o presidenti di sezione del Consiglio di Stato ;

3.^o i consiglieri di Stato ;

4.^o i primi presidenti, presidenti e consiglieri della Corte d'Appello ;

5.^o i segretarii generali dei Ministeri ;

6.^o gli ufficiali superiori di terra e di mare, i quali però non potevano essere eletti nei distretti elettorali, nei quali esercitavano il comando ;

7.^o i membri dei Consigli superiori della pubblica istruzione e di sanità, del Congresso permanente di ponti e strade e del Consiglio delle miniere ;

8.^o i professori ordinarii delle Regie Università, e degli altri pubblici istituti, nei quali si conferivano i supremi gradi accademici.

Malgrado lo stato d'eccezione, che s'era fatto agli impiegati, parve necessaria una maggiore restrizione; onde con la legge 13 Marzo 1877 si riconfermò il principio della ineleggibilità di tutti i funzionarii retribuiti sui bilanci del Fondo per il culto, degli Economati Generali dei beneficii vacanti, della lista civile, degli ordini cavallereschi e delle scuole sovvenute dallo Stato. Le categorie, costituenti le eccezioni, furono queste :

1.^a ministri segretarii di Stato, ministri di casa reale, primo segretario del gran magistero dell'ordine mauriziano ;

2.^a presidente, presidenti di sezione, consiglieri del Consiglio di Stato, avvocato generale erariale ;

3.^a primi presidenti e consiglieri di Corte di Cassazione;

4.^a primi presidenti, presidenti, consiglieri di Corte di Appello, i quali però non possono essere eletti nel territorio della loro giurisdizione attuale, ed in quella nella quale hanno esercitato l'ufficio sei mesi primi dell'elezione ;

5.^a ufficiali generali ed ufficiali superiore di terra e di mare, i quali però non possono essere eletti nei distretti elettorali, nei quali esercitano attualmente, od hanno esercitato l'ufficio del loro grado sei mesi prima dell'elezione ;

6.^a membri del Consiglio superiore di Pubblica Istruzione, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Consiglio delle Miniere;

7.^a Professori ordinarii delle RR. Università e degli altri pubblici Istituti, nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici.

Inoltre il numero dei deputati impiegati, che poteva essere del quinto dell'assemblea, venne ridotto a quaranta. Con la legge poi 10 Aprile 1893 venne anche sancita l'ineleggibilità per tutti i funzionari, retribuiti o non, degl'Istituti di emissione.

In genere la maggior parte delle legislazioni elettorali esclude dall'eleggibilità i soli impiegati, che possono avere una dipendenza più immediata dal potere esecutivo, perdendo così quella libertà e indipendenza, ch'è necessaria alla esplicazione del mandato. Soltanto la costituzione francese del 1791, e le costituzioni vigenti della Svizzera e degli Stati Uniti escludono i funzionari di qualsiasi rango. L'Inghilterra, che con l'atto sesto della Regina Anna (cap. 7 art. 25-26), e circa due secoli addietro, stabilì le prime categorie di funzionarii ineleggibili, esclude tuttora dalla Camera tutti gl'impiegati, meno i ministri, i giudici di pace, gli ufficiali dell'esercito e dell'armata. Questo

sistema prevale anche in Olanda ed in Francia. Invece nella Germania, in Austria, in Ungheria, in Danimarca, in parecchi Stati dell' Impero Tedesco non è sancita alcuna esclusione per i funzionari dello Stato.

I funzionarii nominati deputati, prima di prestare giuramento, in Belgio e in Francia, sono tenuti ad optare tra l'impiego e il novello ufficio *. Questa sarebbe la soluzione ideale ove venisse adottata quell' indennità parlamentare, che ne darebbe diritto di richiedere efficacemente la prestazione d'opera ai legislatori, e la scelta tra i due uffici retribuiti. Oggi invece soverchia la ipocrisia: chè non è lecito chiedere al magistrato di Venezia, che eserciti con zelo il suo ufficio di deputato a Roma, od al professore di Torino di compiere con ugual profitto l'ufficio di deputato a Roma. Il professore, il magistrato, il grande funzionario non attendono ugualmente nè all'uno nè all'altro dei due doveri, avendo sempre a loro giustificazione una scusa legittima. Neanche sussiste la vantata indipendenza delle categorie di selezione indicate dalla legge. I casi Lobbia, Bartolucci, Mattei, Turi, Tedesco dimostrano che militari di terra e di mare, magistrati, direttori generali, di fronte al Ministro, che è loro superiore gerarchico, non possono avere la desiderata libertà di giudizio.

Legislatori debbonci essere, non altro: un' individualità dimezzata, come la coscienza, non è punto concepibile.

Un' altra ineleggibilità notevole è quella che direbbesi *contrattuale*, di cui si occupano gli art. 84 e 85, e che si riferisce agli uomini di affari (direttori, amministratori, impiegati, av-

* Art. 8 della legge organica francese 30 Nov. 1875 sulla elezione dei deputati:
 « L'excise des fonctions, publiques retribués sur les fonds de l' Etat est incompatible avec le mandat de député. En consequence, tout factionnaires élu député sera remplacé dans les fonctions, si, dans les huit jours qui suivront la « verification des pouvoirs, il n'a pas fait connaitre qui il n'accepte pas le mandat de député. »

vocati di società sovvenzionate o concessionarii di opere). La legge inglese esclude coloro che sono vincolati personalmente con lo Stato, ma quanto agli amministratori od impiegati di imprese e società fa obbligo della semplice astensione dal voto, purchè l'interesse di cui si tratta sia *pecuniario, personale, diretto, immediato*. Ad occasione di tale discussione nella Camera Italiana fu sollevata la quistione di stabilire per legge l'imcompatibilità tra l'ufficio di avvocato e di deputato. Il Minghetti, parlando degli avvocati, nel suo celebrato libro sui *Partiti politici e la loro ingerenza sull'amministrazione* * avea scritto: « Io credo poi che dannosa e pericolosa sia la frequenza di avvocati esercenti nelle Assemblee deliberanti. Le ragioni sono molte e notorie, e dall'esperienza confermate; « chi vuole avere contezza dell'azione non corretta che hanno « gli avvocati in Parlamento, legga il Colletta, il Balbo, il « Gioberti. Ma considerando la cosa solo nei riguardi di che « trattasi, è evidente che la professione loro li renda inchine- « voli a farsi patrocinatori di questa o di quell'azione ». Ma la proposta non ebbe seguito. Si ricordò che il Parlamento inglese, il quale esclude gli avvocati, passò nella storia col nome di *Parlamento degli ignoranti* (*lach learring Parliament*) †.

Due altri casi d'ineleggibilità contemplano gli art. 86 e 87 della legge politica.

Per l'art. 86 sono ineleggibili i *diplomattici, i consoli, i vice-*

* Minghetti, *I partiti politici* ecc. Bologna, 1887, pag. 320. *Nolumus quod aliquis homo ad legem atiquatiter sit electus*: ordinanza di Enrico V.

† Giusto invece sarebbe infliggere la pena della decadenza agli avvocati, che assumano patrocinio di cause per lo Stato o contro lo Stato, non essendo possibile impedire il sospetto in tali casi, che l'ufficio pubblico entri per qualche verso nell'adempimento del dovere professionale.

Circa il lamentato ascendente esercitato sulla magistratura, per quanto il male non sia così esteso come si pretende, non può mettersi in dubbio. Ma la colpa, più di chi esercita la disonesta influenza, è di chi la subisce. Un po' di fibra e di santa ribellione gioverebbe al decoro e al buon nome della magistratura.

consoli, ed in generale gli ufficiali retribuiti o non addetti ad ambasciate, legazioni e consolati esteri. tanto residenti in Italia, quanto all'Estero. L'art. 87 fulmina l'ineleggibilità degli *ecclesiastici aventi cura d'anime, o giurisdizione con obbligo di residenza, di quelli che ne fanno le veci e dei membri dei capitoli.* Noto che nell'art. 23 n. 1 della legge amministrativa l'ineleggibilità per i sostituti (che dà luogo nella giureprudenza a tante controversie) è comminata per i sostituti, *che ne fanno ordinariamente le veci, degli ecclesiastici aventi cure d'anime e giurisdizione.* L'avverbio aggiunge un concetto, e determina una condizione di fatto più precisa*.

Quest'ultima ineleggibilità ha base, dicono gli scrittori †, nel bisogno di lasciare il sacerdote nell'alta e serena sfera del suo ministero. Meglio sarebbe stato, senza ipocrite reticenze, dire che si segue pel sacerdote la stessa legge di sospetto, che si è mossa contro i funzionari stipendiati e contro i funzionari elettivi, temendosi che il sacerdote, riconoscendo altra autorità politica, possa avere minore libertà di giudizio, e possa anche prevalersi del suo ufficio per accaparrarsi voti. Ineleggibilità del sacerdote esiste nelle legislazioni svizzera, belga, inglese, limitatamente in Francia, non esiste in Germania ed in Austria-Ungheria. In Inghilterra e nel Belgio la esclusione ha logica spiegazione, perchè in Inghilterra la religione è funzione di Stato, nel Belgio l'incapacità si limita ai ministri di culto salariati dallo Stato. In nome della comune libertà questa limitazione deve essere condannata, al pari di quella che

* Non credo necessario occuparmi dell'ineleggibilità nascente dall'aver l'eleggibile già una funzione legislativa, essendo evidente che il deputato non possa essere nominato senatore e viceversa, senza previa dimissione. Intuitivo è anche il concetto che il deputato di un collegio non possa essere eletto in altro senza la preventiva dimissione. Fa meraviglia soltanto come in dottrina di ciò si disputi ancora (scritti dall'Orlando, del Rossi, del Siotto-Pintor in Arch. Dir. Pub. parte I).

† Brunialti *Commento alla legge elettorale politica*, Torino 1882, pag. 397.

colpisce il sindaco, il deputato provinciale, il componente della Giunta Provinciale Amministrativa. Le teoriche dell'unicità del mandato elettivo e dell'interruzione tra l'uno e l'altro ufficio (così ottimamente in vigore presso gli antichi) non han trovato grazia presso il legislatore, che invece ha avuto viscere pieuose per tutti questi sospetti, che colpiscono numerose categorie di cittadini, e che sono sempre limitazioni di libertà per l'eleggibile e per gli elettori.

INCOMPATIBILITÀ

163. Entrano nel novero delle incompatibilità, che si direbbero più propriamente *amministrative*, le funzioni di sindaco, di deputato provinciale, di componente della G. P. Amministrativa, incompatibilità che non esistevano nella legge organica 13 maggio 1877, ma furono create con varie leggi posteriori. Una legge 5 luglio 1882 prevede l'incompatibilità del sindaco e del deputato provinciale, sanzionando la decadenza ove nel termine di otto giorni dalla elezione non dichiarassero di rinunciare al mandato legislativo. Con ciò si ammetteva la rinuncia all'ufficio, che creava la incompatibilità, prima dell'elezione. Ma con la legge 30 dicembre 1888, più che la incompatibilità, fu sanzionata la ineleggibilità del sindaco e del deputato provinciale, ove non si fosse dimesso nei sei mesi precedenti all'elezione, ciò che con la legge 7 luglio 1889 venne esteso anche ai componenti della Giunta P. A. Il senatore Finali nella relazione presentata nella seduta 29 ottobre 1888 rilevò la gravità e il nessun fondamento della nuova esclusione; ma le sue osservazioni non valsero ad impedire l'approvazione del progetto. Intanto la Camera, che è sovrana, senza avere abolito la legge, nel marzo 1908 convalidava l'on. Margaria, che non s'era dimesso da deputato provinciale, rilevando che il mutato carattere della deputazione provinciale, cui

è sottratta la tutela sulle opere pie e sui comuni, rendeva vana la eccezione scritta nella legge *.

Sicchè, nello stato attuale, abbiamo un'incompatibilità piena ed assoluta tra l'ufficio di deputato politico e quello di sindaco, di componente della Deputazione Provinciale e di membri della Giunta P. A., nell'ambito della stessa provincia, occorrendo la rinunzia preventiva di sei mesi innanzi per l'eleggibilità, ed un'incompatibilità relativa per gli stessi uffici, ove l'elezione segua nell'ambito di altra provincia, purchè vi sia la rinunzia in precedenza dell'elezione, senza di che si va incontro alla dichiarazione di decadenza **.

LA GIUREPRUDENZA DELLA GIUNTA DELLE ELEZIONI †

164. Questa giureprudenza, specie negli ultimi anni, non è stata nè varia nè notevole; tuttavia non merita di essere trascurata.

Nelle elezioni 14 novembre 1904 di Mantova (Dugoni) fu sollevata eccezione di incompatibilità contro l'eletto come censore della Banca d'Italia. La Giunta in punto di fatto constatò l'avvenuta dimissione dalla carica di censore fin dal 10 dicembre, data dall'eletto, ma in punto di diritto riaffermò il principio che la *Banca d'Italia non può considerarsi un istituto sussidiato dallo Stato ai sensi e per gli effetti dell'ineleggibilità di cui all'art. 84 della legge*. Pel collegio di Montalcino venne

* Cfr. Racioppi. *Un sofisma della Giunta delle elezioni* (in *Impressioni e note*) pag. 61.

** Nel mentovato progetto di legge Luzzatti (21 dicembre 1910) anche la materia delle ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari si vede largamente modificata. In genere sono apportate nuove restrizioni, soprattutto nelle categorie dei *magistrati e militari*.

† Mi limito, con le notizie che seguono, a completare quelle contenute nel manuale del *Montalcino* (La legge elettorale politica, cap. XX e seg. pag. 193) che si arrestano al 1904.

fuori l'eccezione di ineleggibilità contrattuale, asserendosi che l'on. Pilacci fosse l'avvocato abituale delle ferrovie Adriatiche. Il relatore on. Alfredo Baccelli dopo aver fatto la storia della ineleggibilità stabilita *per gli avvocati e procuratori legali che prestano abitualmente l'opera loro*, fermò così l'interpretazione della legge: *nessun dubbio dunque che per opera abituale la legge intende quell'opera così frequentemente ripetuta da acquistare l'aspetto di continua e costante, da assorbire prima, per ciò, in gran parte l'energia del professionista, e da privarlo conseguentemente di quell'assoluta libertà ed indipendenza, che si richiede ad un legislatore di fronte a società sovvenzute dallo Stato.* L'istessa quistione risorse per l'on. Angiulli, eletto il 7 marzo 1909, e contestato per abituale prestazione d'opera alla società generale di navigazione. Il relatore on. Guicciardini ripeté il concetto dianzi espresso con queste parole: *in linea di diritto la Giunta osserva che la ragione della disposizione di legge sta tutta nel vincolo di dipendenza che l'abitudine dell'opera prestata crea fra Società e consulente, dipendenza che pretende diminuire talvolta la libertà dell'eletto di fronte alla società sovvenzionata, e giustamente colpita dalla legge, per tenere, alto il prestigio della sanzione legislativa. Ma a costituire questo vincolo di dipendenza non basta qualunque numero e qualunque specie di affari, occorre che questi sieno per qualità e quantità tali da assorbire la maggior parte o una parte cospicua del lavoro professionale dell'eletto, e tale altresì da costituire la parte principale o almeno una parte cospicua dei lavori professionali.*

Un grave dibattito sorse per la convalidazione dell'on. Corradini, direttore generale preposto all'istruzione primaria, eletto nel collegio di Popoli. Non si metteva in dubbio che il Corradini, come funzionario, fosse colpito dalla ineleggibilità prevista nell'art. 82; ma si sosteneva che, nella sua qualità di direttore generale, essendo membro di diritto del Consiglio Su-

periore di Beneficenza istituito colla legge 10 luglio 1904, entrasse nell'eccezione di eleggibilità prevista nella lettera F dell'articolo stesso. La Giunta, con esauriente relazione dell'on. Morelli Gualtierotti, nella seduta 30 giugno 1909, si manifestò per l'ineleggibilità, principalmente osservando che il posto di direttore generale dell'istruzione primaria, istituito con ordinanza ministeriale, era del tutto precario, e non convenisse prestare alla legge ulteriori compiacenti interpretazioni. La Camera fu del parere della Giunta, malgrado la grande simpatia che circondava l'eletto, e l'autorevole patrocinio che dava alla sua causa l'on. Orlando.

Un caso tipico si presentò per l'elezione di Desio. La Giunta e la Camera avevano convalidato l'ingegnere Fermo Zari, nella certezza ch'egli si fosse dimesso sei mesi innanzi da sindaco di Bovisio. Ma, per documenti forniti dalla Prefettura di Milano, essendo venuta in chiaro che la dimissione nel tempo precedente non ci era stata, la Giunta propose la *revoca* della convalidazione, e l'annullamento della elezione in seduta 23 maggio 1905. La Camera approvò la proposta. Si è fatta questione se assimilabile al deputato provinciale fosse il presidente della deputazione, per quanto riflette la incompatibilità. L'on. Mariotti nella seduta 20 maggio 1905 negò che *si potessero accogliere con favore simiglianti esercitazioni accademiche, per quanto sottili ed ingegnose*: e la Camera fu del medesimo parere.

CAP. XVI.

Formazione della lista *.

165. Origine. Quello che è la lista elettorale, quello che dovrebbe essere.—166. Magistrature, termini, inconvenienti.

ORIGINE. QUELLO CH' È LA LISTA ELETTORALE,
QUELLO CHE DOVREBBE ESSERE

165. Aristotile, illustrando la costituzione degli Ateniesi, lasciò scritto: « godono i diritti politici quelli nati da genitori « entrambi cittadini. A diciotto anni vengono iscritti nel demo; « al momento della iscrizione si decide a maggioranza di voti « dagli altri membri del demo, previo giuramento: 1.º se con- « sta che abbiano l'età legale; 2.º se sono liberi, e nati da « legittimo matrimonio. Poi hanno un anno d'istruzione, e due « di servizio militare, dopo di che vanno insieme agli altri cit- « tadini. Tale è dunque il modo, con cui vengono compilate « le liste dei cittadini, e si governano gli efesi †.

Anche dunque gli Ateniesi avevano la loro lista, cioè un registro pubblico in cui venivano iscritti i cittadini nel diciottesimo anno all'atto di entrare nel demo: e questo registro si chiamava LESSIARCHICO (*lyssiarchicon grammateion*).

Presso i Romani la difficile bisogna di regolare lo stato politico dei cittadini era affidata al censore, magistrato di primo

* E. Greffier. *De la formation et de la revision annuelle des listes électorales politiques, sénatoriales* ecc, Paris, 1891. — V. E. Orlando. *Le liste elettorali*, Firenze, 1895. — Cenac E. *La liste électorale*. Paris 1890. — U. Ferrone. *Il reclamo elettorale*, Napoli, 1908. — L. Laya. *La revision des listes electorales. Legislation et jurisprudence*. Lilla, 1910.— M. Moloney. *Registration of Voters*. London, 1907.

† Aristotile. *La costituzione degli Ateniesi* (trad. Milano 1891) cap. 42.

ordine, eletto nei comizi centuriati. Nelle repubbliche medievali esistevano anche magistrature speciali per tale oggetto, e si ricordano le *balie* di Firenze, che principalmente avevano in mira l'esclusione dei cittadini avversarii. È da ricordare, tra le leggi elettorali moderne, il *padron civico*, col quale nome nella Repubblica Argentina si designa la lista elettorale. L'ultima legge del 29 dicembre 1902 ha consacrato un intero capitolo dei sei, in cui è compresa tutta la materia elettorale, per specificare e precisare tutte le funzioni della lista elettorale.

E, invero, la lista dovrebbe essere il *registro di stato civile degli elettori*: e, come il registro di stato civile, precisa, minuta, invariabile, sacra. L'art. 42 della legge elettorale politica prescrive che vi sia un registro unico per l'elettorato politico ed amministrativo con *indicazione dei nomi, e con richiamo e indicazione dell'anno e del numero di protocollo dell'incartamento relativo all'iscrizione di ciascun elettore*. Niente importa poi se l'incartamento richiamato non contenga che un foglio in bianco senza documenti, perchè i documenti andarono dispersi o sottratti. Così, come la legge dispone, la lista è un registro inutile, messo all'arbitrio degli impiegati e delle amministrazioni; laddove il registro di elencazione degli elettori, come un vero registro di stato civile, dovrebbe contenere la indicazione del provvedimento che iscrisse l'elettore, la indicazione di tutti i suoi titoli dal primo all'ultimo, e tutte le altre più minute specificazioni, sì da rendere superflua la conservazione dei titoli originari. Il registro dovrebbe poi esser messo sotto la vigilanza diretta del Pretore con le necessarie garanzie di potestà e di vigilanza, che il Pretore medesimo ha sugli atti dello stato civile. Così, soltanto, la lista potrebbe divenire cosa seria, ed essere il verace titolo elettorale per gl'iscritti, il cui estratto faccia fede nelle annuali contestazioni.

MAGISTRATURE, TERMINI, INCONVENIENTI

166. La legge destina due magistrature diverse alla revisione annuale delle liste. Una commissione comunale, presieduta dal Sindaco ed eletta con voto limitato, rivede le liste, formando gli elenchi. Consiste quest'operazione nel lasciare intatta la lista, ch'è o dovrebbe essere permanente*, e nel proporre tre elenchi diversi, contenenti il primo le nuove domande d'iscrizione, il secondo le cancellazioni, il terzo le domande rigettate. Un quarto elenco è quello degli elettori a voto sospeso, riveduto o meno secondo che vi sieno cambiamenti da apportarvi.

Ma siffatte operazioni non conferiscono alcun diritto, giacchè vi è una Commissione Provinciale, eletta anche dal Consiglio Provinciale con voto limitato e presieduta dal Presidente del Tribunale, cui compete di decidere sugli elenchi proposti, e giudicare anche in via di reclamo o di appello su tutte le querimonie proposte sia intorno alla lista permanente che agli elenchi.

Le vecchie leggi affidavano questa revisione di liste ai consigli comunali ed a commissioni provinciali, presiedute dal Prefetto. La ingerenza eccessiva degli elementi elettivi e governativi produceva molteplici inconvenienti, i quali peraltro, per quanto attenuati, non sono scomparsi col nuovo procedimento. Nelle commissioni comunali il sindaco e la maggioranza sop-

* Infatti, mentre la legge dice che le liste sono *permanenti* (art. 16), la giurisprudenza ha trovato modo di distruggere il principio, assumendo che l'iscrizione dà un diritto *iuris tantum*, che può essere distrutto dalla prova contraria sia anche con la revisione dell'originario titolo d'iscrizione (Cass. Romana 1.º gennaio 1899 in Riv. Amm. 1899, 130; App. Palermo, 20 Luglio 1906 in Foro Sic. 1906, 524).

Questa giurisprudenza, che aveva rinnovato la baldoria delle stragi di elettori, ha ricevuto un freno negli ultimi tempi a seguito di una vibrata sentenza della Corte di Cassazione (21 novembre 1908 ric. Milano in Ast. Man. 1909 pag. 71).

primono il controllo della minoranza : nelle commissioni provinciali i tre elementi elettivi finiscono per intendersi nella tutela dei piccoli reciproci interessi elettorali , assai facilmente sopprimendo il debole contatto del consigliere di prefettura , che ha poco voglia di un largo lavoro e del Presidente del Tribunale, che ha troppe occupazioni per dedicarsi seriamente anche alle liste.

Il rimedio dev'essere semplice : niente commissioni provinciali, che sono una ruota superflua nel movimento del carro. La commissione comunale può utilmente essere presieduta dal Pretore mandamentale , alla cui dipendenza debbono essere messi gli archivii elettorali. Naturalmente, mentre non occorre spostare i termini , sarebbe necessario dare alle commissioni comunali quella potestà intera , che oggi divide con la Commissione Provinciale.

Trattandosi di un diritto era ben logico che, dopo l' esame preventivo delle Commissioni Amministrative, la contestazione elettorale finisse presso il magistrato ordinario.

L'intervento della Corte di Appello e l'azione popolare sono stati due eccellenti rimedii della nostra legislazione. Ma qualche inconveniente potrebbe, tuttora, essere eliminato con vantaggio grandissimo della serietà delle contestazioni elettorali.

La legge, infatti, stabilisce il termine massimo in cui le Commissioni Provinciali debbono decidere sulle liste, il termine in cui pubblicare le liste rettificatae, il termine in cui notificare i provvedimenti alle parti interessate, il termine o per l'interessato o pel terzo in cui presentare il ricorso. Ma la legge non ha specificato che questi termini sono a pena di nullità o di decadenza; onde, se una commissione provinciale anzichè nel maggio decide nel luglio le liste, ovvero se una commissione comunale notifichi nell'agosto piuttosto che nel giugno i provvedimenti , non si ha nullità : ed i termini del ricorso alla Corte sono rispettivamente allungati. Similmente le Corti non

hanno termini fissi in cui prendere in esame i ricorsi, nè termini in cui debbono pubblicare le loro sentenze. Tal fatto genera l'inconveniente di vedere prolungarsi per tutto l'anno l'esame dei reclami sulla formazione delle liste, col gravissimo danno della diversa influenza che la pendenza del giudizio esercita sulla capacità degli iscritti. Insomma lista definitiva e certa, per tal modo, non esiste.

Or queste anomalie potrebbero eliminarsi con pochi precetti: 1.º le dimande d'inscrizioni e di cancellazioni non dovrebbero potersi presentare oltre il 1º gennaio di ogni anno, a pena di inammissibilità; 2.º le commissioni comunali dovrebbero decidere sulla revisione delle liste nei mesi di gennaio e febbraio, a pena di decadenza: un giudice destinato dal primo presidente della Corte, provvederebbe come commissario alle revisioni non espletate, nella prima quindicina di marzo; 3.º le liste sarebbero affisse e messe a completa disposizione dei cittadini dal 1º al 31 marzo; 4.º chiunque potrebbe reclamare alla Corte di Appello non oltre il 15 aprile a pena d'inammissibilità del ricorso; 5.º le Corti di Appello avrebbero obbligo di pubblicare le relative sentenze non oltre il 31 maggio. Questa procedura è presso a poco uguale a quella che vige in Francia, e nel Belgio. Ma soltanto coloro, che hanno pratica dei tumultuosi giudizi elettorali, che presso le grandi Corti di Appello si verificano nei mesi di luglio e di agosto in pendenza di elezioni, e delle insidie che alla fissazione delle udienze e della pubblicazione della sentenza si collegano, possono intendere il grande vantaggio di stabilire a priori termini precisi ed improrogabili.

CAP. XVII.

Formazione del Collegio *.

167. Collegi storici, meccanici, organici. Collegio unico, distrettuale, provinciale. — 168. Entità del voto in relazione all'entità del collegio. Le alterne vicende del collegio uninominale e dello scrutinio di lista. Pregi e difetti dei due sistemi. — 169. L'ideale della rappresentanza giusta di fronte all'attuale sistema maggioritario. Voto cumulativo. Voto limitato. Voto Unico. — 170. Vicende della rappresentanza proporzionale. — 171. Sistema belga. Sistema svizzero. Gli studii sulla proporzionale in Francia ed in Italia. — 172. Semplificazione del sistema proporzionale.

COLLEGI STORICI, MECCANICI, ORGANICI, COLLEGIO UNICO,
DISTRETTUALE O PROVINCIALE

167. Se dovessimo prendere alla lettera la disposizione statutaria, secondo cui il deputato rappresenta l'intera nazione

* G. A. Rossi. *Scrutinio di lista*. Roma 1880. — S. Carleo. *Collegio plurinominale o uninominale*. Firenze 1886. — B. Gabba. *Lo scrutinio di lista. Relazione*. Milano 1890. — L. Fracassetti. *Una illusione legislativa caduta (collegio uninominale)*. Udine 1892. — Bandini G. *Difetti e pericoli dello scrutinio di lista senza rappresentanza proporzionale*. Roma 1910. — Ferraris C. *La rappresentanza delle minoranze in Parlamento*. Torino 1870. — Id. *Nuovi studii sulla rappresentanza delle minoranze*. Torino 1871. — A. Brunialti. *Libertà e democrazia*. Milano 1871. — P. Celli. *L'estensione del suffragio politico e la rappresentanza della minoranza*. Milano 1878. — E. Stelluti Scala. *La rappresentanza politica delle minoranze*. Fabriano 1881. — G. Iellineck. *Das Recht der Minoritäten*. Vienna 1898. — V. Considerant. *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection veridique*. Ginevra 1846. — T. Hare. *The election of representatives parliamentary and municipal*. 3. ed. London 1865. — L. Blanc. *Questions d'aujourd'hui et du demain. La représentation proportionnelle des minorités*. Paris 1872. — F. De Girardin. *Le libre vote, lettre o M. Disraeli*. Paris 1839. — Id. *Unité du college, abolition des zones électorales. Bulletin uninominal*. Paris 1874. — A. E. Dobbs. *General representation. M. Hare's plan*. London 1871. — J. Borely. *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*. Paris 1870. — Morin. *Mise en*

e non il collegio da cui fu eletto *, la conseguenza logica sarebbe questa, che tutto lo Stato dovrebbe essere chiamato a

pratique de la représentation proportionnelle. Genève. 1874. — F. Genala. *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni. ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze.* Milano 1871. — L. Palma. *Del potere elettorale.* Milano 1869. — Sansonetti. *La rappresentanza proporzionale.* Napoli 1873. — Pelicier H. *La représentation proportionnelle appliqué aux élections fédérales.* Genève, 1871. — Id. *Réforme électorale, tableau comparatif du système actuel et du système nouveau.* Genève 1871. — Id. *Le progrès de la réforme électorale.* Genève 1876. — Id. *Influence morale des systèmes électoraux.* Genève 1882. — Id. *Le progrès de la V. P. Revue nouvelle.* Bruxelles 1885. — Pernolet. *Iniquité de la réglementation actuelle de l'exercice du suffrage universel.* Paris 1881. — Planquart. *Une réforme électorale nécessaire, ou la représentation proportionnelle.* Tournai. 1884. — De Malander et de Thier. *Système majoritaire et représentation proportionnelle, un mariage de raison.* Parigi 1895. — Christophe. *De la représentation proportionnelle,* Paris 1877. — R. Mirabelli. *La rappresentanza proporzionale.* Napoli 1901. — N. Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle.* Paris 1891. — Rossi G. *Del voto limitato* (in R. di scienze giur. 1882, pag. 28-41). — Willequet. *Réforme électorale, représentation de la minorité, système des deux tiers.* Bruxelles 1881. — Boesch. *Die Wahlreform im Sinne der Proportional vertretung aller Wähler.* Losanna 1881. — Hack. *Ueber die vertretung der Minoritäten und die Personal representation.* Tubinga 1872. — Siegfried. *Die proportionalzahl, ein votum zum württembergischen Verfassungreform.* Berlino 1893. — G. D'Alviella. *La r. p. en Belgique.* Bruxelles 1906. — G. Bonnefoy. *La R. P.* Paris 1909. — Fera e Bandini. *La riforma elettorale, Relazione al IV. Congresso Radicale.* Roma 1909. — L. Gaetani. *La rappresentanza proporzionale* (in Nuova Antologia 16 Luglio 1909). — Id. *La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo.* Roma 1910. — G. Bandini. *La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche.* Roma 1910. — G. Lachapelle. *La représentation proportionnelle en France et en Belgique.* Paris 1911. — E. Cohn. *Das Verhältniswahl-system in den Modernen Kulturstaaten.* Berlino 1909. — F. Sainz. *Le scrutin de liste.* Paris 1909. — H. Wiechel. *Dreiwahlkreise und Zusatzstimmen, Pluralstimmen.* Dresda 1906. — P. Razous. *Mode spécial de vote permettant la représentation proportionnelle des partis.* Paris 1909.

Quando questo lavoro era pressochè esaurito venne in pubblicazione il secondo numero della *Riforma Elettorale* (*Bollettino del Comitato Parlamentare per la riforma elettorale con l'applicazione del sistema proporzionale*), in cui il professor Bandini ha dato la più completa e ricca bibliografia sulla rappresentanza proporzionale.

* L'art. 41 dello Statuto dice così: *I Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti.* I valentuomini, che compila-

sostituire un solo collegio, nel quale gli eletti venissero determinati dalla maggioranza relativa dei suffragi. Questa simpatica utopia, che sta a base del sistema di Hare, venne propugnata dal Saint Just alla Convenzione Nazionale, e fu strenuamente sostenuta da Emilio De Girardin in Francia * e da Marco Minghetti in Italia: ma è, evidentemente, inattuabile. Senza contare le gravissime difficoltà d'ordine pratico, è fuori dubbio che i collegi piccoli, creati dagli interessi e dalle coalizioni locali, non sparirebbero, ma continuerebbero ad affermarsi nell'unico e grandissimo collegio, con la sola grave conseguenza che i centri più attivi e numerosi di elettori avrebbero una rappresentanza maggiore a danno delle altre parti del paese.

Eliminata ogni idea del collegio unico, tre forme possibili di collegio si presentano: collegi *storici*, collegi *meccanici*, collegi *organici*. La forma storica, che non ha tradizioni in Italia, prevalse per moltissimi anni in Inghilterra sino alle ultime riforme del 1832 e 1867; con la tenacità, ch'è abituale al popolo inglese, nel conservare il passato, anche quando urti nel ridicolo e nell'assurdo. Quivi i collegi erano sorti parecchi secoli addietro, e rappresentavano veri organismi secondo bisogni e consuetudini locali: ma, con l'andar del tempo, continuate usurpazioni, abusive concessioni e violente alterazioni avevano finito col creare nei collegi, per forma e per numero, tali anomalie, da non essere seriamente contestabile la necessità della loro abolizione. Si ricorda generalmente che vi erano borghi, in cui si perpetuava il diritto di eleggere il deputato, malgrado che gli elettori si fossero ridotti a dieci, a cinque, a tre: il

rono lo Statuto, si dimendarono che alla provincia, la quale rappresentava il vero collegio naturale, essi con la legge elettorale imminente avrebbero sostituito il piccolo collegio distrettuale. La distrazione sta a provare come, nelle origini, nessuno pensasse al collegio uninominale.

* E. De Girardin. *Unité du college, abolition des zones électtorales, bulletin uninominal*. Paris 1874.

borgo di Winchelsea aveva tre elettori, quello di Borziney uno. Un borgo era sparito inghiottito dal mare: ma un proprietario dei dintorni continuava ad esercitare il diritto di elezione pel borgo scomparso, ed all'epoca necessaria si recava in barca con tre suoi elettori sul luogo, dove il borgo era stato, per eleggere il deputato:

La scienza e la politica, accanto ai collegi storici, cercarono di comporre i collegi in base ad interessi, a classi, a ceti. Solone e Servio Tullio chiamarono il popolo al voto con un complicato meccanismo di classi: il medioevo ebbe i suoi ceti: la Prussia ha tuttora le sue categorie. Altri vagheggiarono altre forme di rappresentanza *. Ma tutte queste artificiose composizioni di collegio e di rappresentanza urtano contro una verità, che non può oramai essere discussa, che cioè la rappresentanza moderna non può essere d'interesse, di classi, di ceti, ma dev'essere di persone †. Nello Stato odierno non si possono distinguere nobili e plebei, ecclesiastici e borghesi, ricchi e poveri: tutti i cittadini, come tali, hanno il diritto di partecipare all'amministrazione dello Stato, ed in conseguenza hanno il diritto di essere rappresentati. Quindi il collegio può anche essere meccanicamente organizzato: ma deve fondare sul territorio o sulla popolazione, o su l'uno e l'altra, com'è in Italia, escluso anche il criterio di tener conto della popolazione elettorale, che creerebbe disparità nelle diverse parti dello Stato nazionale. Generalmente la media di popolazione del collegio

* PRINS. *La démocratie et le régime parlementaire. Etude sur le régime comparatif et la représentation des intérêts.* Bruxelles, 1887. — A. CAYAGNARI. *Nuovo sistema di rappresentanza politica (negli Studi giuridici dedicati a Schupfer.* Torino 1898). — C. FRANÇOIS. *La représentation des intérêts dans les corps élus.* Lyon 1899. — E. DUTHOIT. *Le suffrage du demain. Régime électoral d'une démocratie organisée.* Paris 1901. — A. BOGGIANO. *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe.* Torino 1903.

† E. CAHN. *Das Verhältniswahlssystem in dem modernen Kulturstaate.* Berlino 1909.

italiano varia da cinquantamila a centomila anime. Col censimento del 1891 la media del collegio italiano era di 56.995 anime: salì questa media a 64.894 col censimento del 1901: oggi non dovrebbe essere inferiore a 70 mila anime.

Ma ciò che è grave e notevole è la profonda disparità che per effetto degli aumenti di popolazione si verifica tra collegio e collegio, senza che la tassativa disposizione di legge sulla modifica delle circoscrizioni sia per alcun modo messa in pratica. Il collegio di Brienza, per esempio, non conta che 57.659 abitanti, ed il Collegio di Roma terzo ne conta 165.811, cioè quattro volte tanti. A Milano i primi quattro collegi contano 230.534 abitanti, mentre gli altri due, ne contano 259.550; ed a Roma il primo, secondo e quarto collegio contano in complesso 166.225 anime, mentre il solo terzo collegio ne ha 165.811. Ciò vuol dire che nello stesso ambito cittadino l'elettore di un quartiere può valere quanto due elettori di un altro quartiere. Sono disuguaglianze notevoli, che non si saprebbe insistere abbastanza per vedere soppresse.

Il collegio, più naturalmente rispondente ai dettami della scienza e della politica, è, com'è facile intendere, il collegio organico, il quale da noi non può essere costituito, se non dal mandamento, dal circondario o dalla provincia. Il mandamento è troppo piccolo, e non può confondersi il rappresentante politico col consigliere provinciale: il circondario non ha tradizioni, non ha interessi, e vive di vita del tutto artificiale: la provincia sola ha passato, interessi, bisogni, funzioni, che legano agglomerazioni notevoli di cittadini, i quali possono essere agevolmente guidati da identità di vedute nella scelta dei rappresentanti politici.

ENTITÀ DEL VOTO IN RELAZIONE ALL' ENTITÀ DEL COLLEGIO.

LE ALTERNE VICENDE DEL COLLEGIO UNINOMINALE E DELLO SCRUTINIO DI LISTA. PREGI E DIFETTI DEI DUE SISTEMI

168. All' estensione del collegio, secondo che sia piccolo o grande, si riannoda per logica connessione l'esercizio del voto, unico ovvero plurimo. Se il collegio è formato dalla provincia il voto non può essere dato ad un sol candidato, perchè la provincia non potrebbe essere rappresentata da un solo deputato; quindi per necessità il voto dev'essere plurimo, ossia dato ad una lista di candidati. Se invece il collegio è piccolo, ossia formato artificiosamente, com' è di presente in Italia, il voto può essere dato per un unico rappresentante. Di qui sorge una vecchia e controversa quistione sull'utilità nel collegio uninominale e del collegio plurinominale.

Le tradizioni italiane sono pel collegio plurinominale o di lista. La legge piemontese del 17 Marzo 1848, contraddicendo la disposizione dell'art. 41 dello Statuto, stabilì il collegio piccolo ed uninominale: ma subito dopo, sul progetto di legge presentato nel 15 giugno 1848, Camera e Senato votarono l'adozione dei collegi elettorali provinciali. I torbidi di guerra impedirono l'attuazione della legge, e la comoda sapienza del *quieta non movere* consigliò di lasciar stare le cose tranquillamente. Le elezioni del glorioso Parlamento Napoletano del 1820 furono fatte a base di scrutinio provinciale. La legge elettorale napoletana del 29 Febbraio 1848 stabilì lo scrutinio distrettuale. Diceva l'on. Zanardelli nella sua memorabile Relazione * « Le « Camere Napoletane, elette con lo scrutinio di lista, risposero « degnamente alle speranze del Paese, diedero memorabile e « sempio di patriottismo, di coraggio ed insieme di prudenza

* Zanardelli, *Rel.* pag. 122.

« e di moderazione , lottando con ammirabile costanza contro
« infinite difficoltà. Io percorsi i nomi dei 164 deputati , che
« nel 1848 uscirono dallo scrutinio provinciale del Maggio , e
« trovai i cittadini di quelle provincie , che erano i più emi-
« nenti per ingegno e per devozione alla causa nazionale , e
« che anche ricostituita l'Italia, furono, e sono ancor oggi, fra
« i più chiari uomini politici della rappresentanza nazionale. »

Scrutinio provinciale dispose la legge 9 maggio 1848 per la Lombardia, scrutinio provinciale il decreto dittatoriale Manin 3 Giugno 1848 per la Venezia, scrutinio provinciale la legge 10 Febbraio 1849 per il Granducato di Toscana. Estesa la procedura piemontese a tutta l'Italia con la legge 31 Ottobre 1860, si ebbe da per tutto collegio uninominale. Nella grande riforma dal 1882 si scelse una via di mezzo, creandosi collegi più grossi, a liste di tre, di quattro, di cinque deputati. L'artificiosa ed infelice composizione di questi collegi cadde sotto la riprovazione universale, e giovò al ristabilimento del collegio uninominale fatto con la legge 5 Maggio 1891,

Più travagliata vicenda ebbero in Francia le due forme di collegio. Il decreto 5 Marzo 1848 e la legge 15 Marzo 1849 stabilirono lo scrutinio di lista : ma il proclama del 2 Dicembre 1851, dopo il colpo di Stato, già annunciava « che il corpo
« legislativo sarebbe stato nominato dal suffragio universale
« senza lo scrutinio di lista, il quale falsifica l'elezione ». Infatti la costituzione del 1852 ristabilì con l'art. 38 il collegio uninominale, che fu mantenuto anche dalla costituzione 21 Maggio 1870. Ma il decreto 29 Gennaio 1871 fece ritornare la procedura allo scrutinio di lista, dal quale subito dopo con la legge 30 Novembre 1875 si passò al collegio uninominale, per indi riprendere la via dello scrutinio di lista con la legge 16 Giugno 1885. Infine con l'ultima legge del 13 Febbraio 1889 trovò ristabilito il collegio uninominale ; ma già la Camera Francese con la recentissima discussione ha deliberato con

enorme maggioranza il ripristino dello scrutinio di lista, incerta soltanto sul metodo più pratico per l'applicazione del sistema proporzionale *.

Delle altre nazioni sono pel collegio uninominale l'Inghilterra, la Germania, l'Austria; invece il Belgio, la Svizzera, la Spagna, il Portogallo, la Grecia parteggiano per lo scrutinio di lista, che poi prevale, quasi dappertutto, nelle elezioni comunali.

L'atto di accusa contro il collegio uninominale è stato pronunziato, anche di recente, alla Camera Francese. Io non potrei con più efficacia di quella che abbiano usata gli onorevoli Etienne, Flandin e Paolo Bignon, riprodurre il quadro dei suoi mali †.

« Le scrutin uninominal donne plutôt la mesure de la popularité des personnes que la mesure exacte de l'opinion des circonscriptions ; il fait de l'elu non le représentant des intérêts généraux de la Nation, mais trop souvent le chargé d'affaires privées de ses électeurs; il livre beaucoup à la corruption, et circonscrit dans les étroites limites d'un fief la pensée et l'action de l'elu. Il réduit ainsi le député à l'état de dépendance que Gambetta appelait : *l'assujettissement électoral*, et la représentation nationale à l'état de morcellement qu'il appelait *le miroir brisé où la France ne reconnaît plus son image*. Le représentant, en bien des cas, n'est plus un représentant, que dans le sens commercial du mot, le mandataire auprès des pouvoirs publics des ambitions, des intérêts particuliers. A quelle heure travaillerait-il ? Il marche, il marche, ce démarcheur. S'il n'est pas à la Chambre, il

* La formazione recente del ministero Caillaux ha dato luogo ad un grave colpo di scena nella riforma elettorale. Nella seduta 3 luglio 1911 la Camera a grande maggioranza ha deliberato di ristabilire lo scrutinio di lista, col sistema della minoranza, scartando la proporzionale, già votata dallo stesso Parlamento e dai recenti comizi. La transazione è stata resa necessaria dal bisogno di conservare l'unione nel partito repubblicano.

† Cfr. Benoist. *Pour la réforme électorale*, Paris. 1908. pag. 149.

« fait antichambre : s'il n' assiste pas aux commissions. il en
 « fait. Et, come il est partout où il ne devrait pas être. tout
 « le dérange. D'ou *le pouvoir sans controle, la députation sans*
 « *autorité, le système représentatif devenu une fiction.* Avec ce
 « regime là pas des principes, point des programmes, pas de
 « courants d'opinion: rien que des sympathies, rien que des
 « déceptions et des espérances, convoitises ou illusions. Grâce
 « à quoi les contraires se rapprochent au premier tour, et au
 « ballottage les extrêmes se touchent, au grand dommage de
 « de la clarté, de la sincérité et de la moralité publique ».

E il Benoist rincalza la dose sull'abbassamento morale :
 « il contribue, jusqu'à en être la grande cause, à l'abaisse-
 « ment du niveau de la représentation nationale: de son niveau
 « intellectuel, c'est entendu, mais il faut avoir le courage de
 « dire aussi de son niveau moral, en prenant le mot au sens
 « le plus relevé » *.

* C. Benoist., *Op. Cit.*, pag. 150. E da rilevare che la Commissione Par-
 lamentare, incaricata dell'esame del progetto di riforma che divenne la legge
 elettorale 30 Novembre 1875, era in massima contraria al collegio uninominale
 che fu ristabilito con la legge sudletta. I relatori della Commissione, onorevoli
 Ricard e De Marcère, espressero la condanna del collegio uninominale con pa-
 role, che ancor oggi nulla hanno perduto della loro efficacia. Dissero i signori
 Ricard e de Marcère :

« Toutes les fois que le scrutin individuel a été appliqué en France. il a pro-
 « duit des effectes presque nécessaires, tant ils sont naturels. Le corps électoral
 « d'une circonscription restreinte songe principalement à lui et à ses affaires ; il
 « perd un peu de vue les intérêts généraux du pays. Il donne une sorte de
 « mandat privé spécial aux intérêts locaux, à son député, qui, de son côté, par
 « devoir et non sans préoccupation de l'élection prochaine, soigne avec prédilec-
 « tion les intérêts de ses mandants. On peut craindre que le représentant ait trop
 « de choses à régler avec le pouvoir exécutif, de qui dépendent les affaires qu'il
 « traite, pour être un contrôleur incommode et pour contrarier la politique d'un
 « ministère dont il a besoin. S'il a des complaisances que justifient à ses yeux
 « ses devoirs envers ses commettants, le pouvoir ne peut que désirer le retour
 « dans les Assemblées d'un député aussi gouvernemental ou ministériel, selon
 « le langage des temps ; et, de ce desir à l'assistance, il y a une pente où l'on
 « glisse toujours. Il se fait ainsi, entre les électeurs, l'elu et les ministres du
 « pouvoir un échange de bons procédés, dans lesquels, du pays, de ses intérêts

Questi mali non sono rilevati per la prima volta: gli stessi lamenti, che con tanta eloquenza ripetonsi in Francia, mossero già in Italia dal Berti, dal Lacava, dal Branca, dal Marcora, dal Taiani, dal Depretis, dal Crispi, dallo Zanardelli, dal Bovio, dal Cairoli, dal Cavallotti, dal Coppino, e da quant'altri nelle memorabili discussioni del 1881 sostennero lo scrutinio di lista contro la prevalente tendenza al collegio uninominale.

Il collegio piccolo è naturalmente il trionfo della mediocrità e della clientela: della mediocrità, perchè in piccolo ambito, a furia di piccoli interessi coalizzati, e di numerose relazioni mantenute attive, è possibile che anche il più sciocco dei candidati trionfi contro un uomo d'ingegno: della clientela, perchè l'eletto di pochi è disgraziatamente costretto a tenersi legato a costoro perfino col sacrificio delle proprie idealità. Onde avviene che il piccolo interesse locale, lo stormir di fronde di

« généraux, de sa politique et de son avenir il est tenu moins de compte qu' il ne faut. Que ce régime dure quelque temps, le pouvoir sera sans contrôle, la députation sans autorité, et le système représentatif sera redevenu une fiction.

« Si nous voulons rendre à la représentation nationale sa vraie fonction, il faut « la soustraire à ces préoccupations secondaires des intérêts locaux. Dans les « gouvernements d'opinion, l'intérêt public se concentre, tantôt sur une question « extérieure, tantôt sur une question législative de nature à modifier soit l'état « civil, soit l'état économique du pays; parfois, c'est un grand principe de liberté « qui nous passionne, ou bien c'est la politique de liberté qui nous passionne. « ou bien c'est la politique tout' entière du gouvernement qui est mise en jeu; et « c'est ainsi qu'à des époques périodiques une large courante d'idées traverse le « pays, soulève l'esprit public et le transporte dans les sphères supérieures d'un « grand intérêt national.

« Le mode du scrutin individuel seconde mal ces mouvements d'opinion, et ne « peut leur faire produire des résultats utiles pour le Gouvernement. Cela est « vrai en général; mais cela est vrai surtout dans un pays où, depuis quatre- « vingts ans, on a trop souvent cherché dans les formes constitutionnelles un « moyen de masquer les pratiques du gouvernement personnel.

« Enfin le régime représentatif a ses vices, et la corruption, à laquelle il expose « et le candidat et les électeurs, en est le plus grand. Avec quel soin, si nous « voulons qu'il dure, ne devons-nous pas chercher les moyens de l'en préserver! »

L a c h a p e l l e. *La représentation proportionnelle en France et en Belgique.*
Paris, 1911, pag. 3.

un partito. la voce grossa di un influente elettore costringono l'infelice rappresentante del Collegio a smettere ogni velleità d'indipendenza ed abbandonare qualsivoglia programma, per correre a risaldare i vincoli coi partiti locali, che poi gli ribadiscono le catene della schiavitù verso l'autorità politica. Di qui discende naturalmente la conseguenza che, vuoi per la scelta, vuoi per la politica seguita, il livello di questi rappresentanti non può essere di molto superiore a quello degli elettori che li hanno prescelti.

Questi gravi inconvenienti al certo non sono soppressi col collegio plurinomiale, giacchè per sopprimerli occorrerebbe mutare i costumi parlamentari; ma niuno, che sia in buona fede, può negare che col collegio più vasto debbono ritenersi di gran lunga attenuati. L'eletto, il quale si senta l'espressione non di alcune centinaia ma di molte migliaia di elettori, pur senza ritenersi investito della sovranità nazionale, deve sentire più altamente la nobiltà del suo mandato: e, se cosa alcuna da lui si chieda, che contrasti ai principii sostenuti e al decoro dell'ufficio, è presumibile che possa più facilmente ribellarsi alla illecita richiesta, sapendo che la sua ribellione, se può costargli l'avversione del grande elettore o del partito locale, finisce col conciliargli il rispetto generale e la pace della sua coscienza.

Si rimprovera allo scrutinio di lista la minor cura degli interessi locali e l'allentamento dei vincoli coi proprii elettori, perchè troppo spesso si ricorda l'apologia che faceva il Romagnosi della buona scelta fondata sulla conoscenza diretta che l'elettore ha dell'eletto. Diceva a tal proposito il Romagnosi: « Spesso è affezionato di cuore al suo paese per la considerazione che vi gode, per gli omaggi che vi riceve, per le parentele a cui è legato, per le amicizie da cui è circondato. La sua terra si reca a gloria di avere un suo concittadino tra i rappresentanti della nazione, ed il rappresentante

« è bramoso di conservare ed accrescervi la sua considerazione.
« Se il nominato non vegga di dovere la sua dignità all'ente
« concreto del suo paese, egli non può applicare la sua mente
« ed il suo cuore ad alcuna persona reale, nè essere sollecito
« di bene meritare di alcuno. D'altra parte la sua terra nella
« aula legislativa non trova persona della quale dir possa essa
« è mia, essa rappresenta se stessa nell'atto che fa gl'interessi
« di tutti, essa è legata a me e per quello che ricevette e
« per quello che riceve ancora ».

Ma *omnia tempus habent*. La rappresentanza, com'era concepita un secolo fa, non è quella d'oggi. Allentare i vincoli tra gli elementi locali e l'eletto non è un male, se tal fatto potrà servire a far anteporre gl'interessi generali a quelli locali, e dare ognora più impronta e carattere nazionale al mandato politico *.

Un altro difetto, che fu assai rimproverato allo scrutinio di lista dopo il suo breve infelice esperimento, fu la generale ten-

* Non mi è possibile trasandare un'autorevole opinione, espressa in questi giorni da un uomo, che fu già al governo dello Stato. L'on. Luzzatti nell'*Introduzione al Governo Inglese* del Lowel (Torino, 1911, pag. VIII) si esprime così: « Il piccolo collegio uninominale » il corsivo è dell'autore) tolse la visione luminosa della patria e dell'interesse pubblico, e le Camere degenerarono, facilmente, « in consorzierie di mutua compiacenza, dilapidatrici dell'erario, come l'antico « regime. Quindi l'esempio di Camere moribonde, feroci nel respingere i provvedimenti finanziari richiesti dall'integrità del bilancio, e più feroci ancora nel « rispondere con proposte di nuove prodigalità a tutte le domande di spese fatte « dall'angusto nido elettorale ».

E dopo, riferendosi alle discussioni della proporzionale, l'on. Luzzatti aggiunge: « Ciò intende a sottrarre i deputati alle influenze locali e a portare alla luce del « Parlamento le idee organiche superiori, che si dividono in nobili partiti, e non « soltanto i particolari interessi, appagati a scapito della gloria e dell'onore di « una nazione ».

L'on. Turati, invece, ha bollato come *reazionario* lo scrutinio di lista. È curioso che questo giudizio sia ripetizione di quello di Napoleone III, quando abolì lo scrutinio di lista, per riprendere il comodo collegio uninominale con le famose candidature ufficiali. Ma evidentemente si tratta di frasi fatte, che possono tener compagnia a quelle altre, con cui fu condannato sommariamente il voto obbligatorio, come troppo retrivo!

denza alle coalizioni tra uomini di opposte parti. Il Bonghi, nella relazione pel collegio uninominale, diceva con meritata asprezza. « Il progressista presta i suoi voti al clericale, il clericale al progressista, l'uno e l'altro al moderato, che ricambia « dei suoi tutt'e due, e ne ricambia tutt'e tre il radicale che « non schiva di accordarsi con tutt'e tre ». Si rinnoverebbero queste invereconde coalizioni? È lecito dubiarne per due considerazioni. Il Collegio, qual'è nel pensiero di quanti si occupano seriamente del problema, non è il piccolo ed artificioso collegio del 1882: esso si allarga a provincia, ove non sia possibile estenderlo alla regione, com'è nel proposito di molti. Le ibride alleanze in così largo ambiente, se non potranno essere soppresse, dovranno per necessità di cose essere di gran lunga attenuate. Inoltre è da considerare che, per quanto non grandemente progredita, una migliore coscienza politica si è venuta affermando nel paese, come conseguenza della formazione di partiti organici, appena in embrione venti anni or sono nel primo esperimento dello scrutinio di lista. Secondo uno studioso di statistiche elettorali, il prof. Alessandro Schiavi, nelle ultime elezioni politiche del 7 Marzo 1909 i varii partiti si sarebbero affermati, come nel seguente quadro:

Partiti	Voti ottenuti dai		Totale
	candidati eletti	dai non eletti	
1. Costituz. ministeriale	753,085	242.295	935,290
2. Costituz. d'opposizione	82,529	25,540	108,029
3. Costituz. indipendente	19,344	21,881	41,212
4. Cattolico	39,534	53,481	73,015
5. Radicale	97,300	83,942	181,242
6. Repubblicano	51,400	30,061	81.461
7. Socialista	131,150	216,465	347,615

Or non è più presumibile un'alleanza tra partiti eterogenei fortemente organizzati: si avrà invece, come già nel campo am-

ministrativo, la tendenza alla coalizzazione tra i partiti affini, quando la lotta non permette la individualizzazione di ciascuno di essi. Quindi i conservatori ed i clericali, i popolari (radicali repubblicani socialisti), i ministeriali ed i radicali potranno costituire coalizioni secondo le affinità elettive del momento politico; il che gioverà alla maggiore affermazione dei partiti, togliendo alle lotte pubbliche quel carattere personale che più concorre ad abbassarne il livello. La preoccupazione di parecchi sulla pericolosa ingerenza del governo nelle lotte a collegio plurinomiale non può dirsi infondata: giacchè tra le organizzazioni, che vengono sul campo, al certo tra le più perfette, si presenta quella del governo. Ma bisogna riconoscere che tale ingerenza non sarà maggiore di quella, che oggi con tanta efficacia si spiega nel collegio uninominale: e che in ogni modo gioverà anche ad indurre gli elementi affini a stringersi in partiti, per contrapporre alla organizzazione governativa altra e non meno efficace organizzazione di libere volontà. Sotto tale aspetto l'allargamento del collegio ed il voto plurimo potranno spiegare una grande efficacia educativa sui partiti italiani.

L' IDEALE DELLA RAPPRESENTANZA GIUSTA DI FRONTE ALLO
ATTUALE SISTEMA MAGGIORITARIO. VOTO CUMULATIVO, VOTO
LIMITATO, VOTO UNICO

169. Il tormento dei più elevati intelletti che hanno studiato i problemi elettorali, è stato sempre quello di dare una giusta rappresentanza al voto di tutti. Il problema fu riassunto così dall' Associazione Reformista di Ginevra: *la rappresentanza è di tutti, la decisione è della maggioranza* *. Due somme intelligenze, il Mamiani e il Rosmini, fin dal 1848 si studia-

* Aristotile (Polit. Lib. VI cap. I) aveva detto press'a poco lo stesso: *Kirion de tò pleisi doxan.*

vano di concepire un congegno costituzionale, che desse posto alle minoranze *. Qualche anno dopo, il Guizot, che fu alla testa del governo francese, diceva con grande efficacia: *nella idea di maggioranza entrano due elementi molto diversi: l'idea di una opinione che è accreditata, e l'idea di una forza, che è preponderante. Come forza la maggioranza non ha altro diritto, se non quello della forza: come opinione la maggioranza è ella forse infallibile? Conosce ella, e anche sempre, il retto e il giusto. le sole cose che conferiscono la legittima sovranità? La esperienza depone il contrario. La maggioranza dunque, come tale, non è sovrana: non in virtù della forza che non dà mai diritto, non in virtù della infallibilità ch'ella non ha **.* È degli stessi anni circa la dichiarazione di Camillo Cavour: *Noi non dubitiamo che una delle condizioni essenziali a parer nostro di un buon sistema elettorale si è l'assicurare alle minorità nella rappresentanza nazionale una influenza adeguata alla sua importanza reale †.*

Ma nessuno con più eloquenza di Stuart Mill, nel suo famoso libro sul *Governo rappresentativo*, ha esposto i diritti della minoranza.

« In un corpo rappresentativo la minorità deve realmente
 « avere il disotto: ma ne viene forse che la minorità debba
 « essere del tutto priva di rappresentanti? È egli necessario
 « che la minorità non sia neppure ascoltata? Una maggioranza
 « di elettori dovrebbe avere una maggioranza di rappresentanti,
 « una minorità di elettori una minorità di rappresentanti; uomo
 « per uomo, la minorità dovrebbe essere rappresentata alla
 « pari della maggioranza, se no, si va contro ogni giustizia, e

* M a m i a n i. *Scritti politici*. Genova 1884. pag. 144. — R o s m i n i. *La costituzione politica secondo la giustizia sociale*. Milano 148. pag. 7.

** G u i z o t. *Histoire des origines du gouvernement représentatif*. Paris 1851. I. pagina 107.

† Cit. dal P a l m a. *Il potere elettorale*, Milano, 1869. pag. 332.

« soprattutto contro il principio democratico, che proclama sua « radice e fondamento l'eguaglianza » *.

È quasi trascorso mezzo secolo da che questi lamenti venivano mossi, ma il sistema maggioritario è rimasto quasi immutato, e le doglianze non sono meno vive oggi. Dal rapporto presentato il 7 aprile 1905 dalla Commissione Parlamentare Francese sul progetto di riforma elettorale si traggono queste notevoli affermazioni :

« L'Etat moderne étant cela, elle a précisément pour objet « la vérité et la justice, entre les opinions ou les partis, dans « le suffrage universel. Elle est issue, par réaction de l'injustice et de la fausseté du régime de la majorité pure et « simple.

« Eh quoi ! la moitié des voix , plus un, donne tout ; et « la moitié moins un n' est rien ! C' est-à dire , au point de « vue parlementaire, que la moitié des électeurs, plus un, est « représentée, et que la moitié, moins un, ne l' est pas. Et encore ; s' il n' y allait que d' une « représentation » de forme « en quelque sorte, honorifique et comme décorative ! Mais il « y va de la législation tout entière, que font les représentants « de la moitié des électeurs, plus un, et à laquelle les représentants de la moitié, moins un, n' ont point de part ou n' ont « point la part qu' ils y devraient avoir. Or, comme, dans l'Etat « moderne, la loi étant maîtresse , qui fait la loi est maître, « il en résulte que la moitié des électeurs plus un commande « par ses représentants, que l' autre moitié n' a qu' à obéir et « que , faite sans la minorité , la loi est bientôt faite contre « elle; excessive , la puissance légale de la majorité est vite « devenue oppressive.

« Ainsi la moitié des Français, plus un, vit seule de la vie « civique; le reste est comme s' il n' était pas , est , en fait ,

* Mill. *Del Governo rappresentativo*, cap. 7.

« frappé de mort civile; la moitié, plus une, est libre, et, si
 « l'on le veut, « souveraine »; l'autre moitié est serva, attachée
 « à l'urne, comme jadis à la glèbe. La moitié du pays est en
 « mainmorte, personnes et biens, et la majorité traite come
 « una cosa, come sa cosa, de par le droit du plus fort
 « et le titre seigneurial du nombre, la minorité qui souvent,
 « pourtant, est presque son égale en nombre. Et remarquez
 « qu'avec ce prétendu système de la majorité pure et simple,
 « s'est là le moindre mal, qu' il n' y ait que la moitié, plus
 « un, des électeurs de représentés; que la législation soit
 « l'oeuvre exclusive des représentants de la moitié, plus un;
 « que la moitié, plus un, des citoyens détienne tout le pou-
 « voir et que seulement la moitié, plus un, toute la vie de la
 « nation. Le mal pourrait être plus grand: ce serait que la
 « majorité dans les corps élus, ne fût qu'une majorité appa-
 « rente, ne correspondît pas à la majorité réelle du corps élec-
 « toral. Ce serait que, d'erreur en erreur, et de déformation,
 « on en vint à ce que la majorité du Parlement ne represen-
 « tât en vérité qu' une minorité d'électeurs » *.

La esperienza quotidiana ci conferma queste dolorose verità. Nelle elezioni italiane del 7 marzo 1909 i votanti furono 1,903,687, ma i voti validamente espressi furono soltanto 1,174,661, mentre andarono dispersi a favore di candidati non eletti 667,526, ossia che il 36,2 per cento degli elettori votanti non ebbe rappresentanza. E siccome gli elettori iscritti erano 2,930,473, non è azzardato concludere che l'attuale rappresentanza politica sia espressione della minoranza. Che, se in seno alla rappresentanza eletta la decisione spetta alla maggioranza, bene si può inferirne che le decisioni, mercè le quali il paese è governato, partono da una maggioranza creata dentro una minoranza.

* C. Benoist. *Pour la réforme électorale*. Paris, 1908. pag. 187.

« Dans l'ensemble des elections, diceva Paolo Deschanel nel suo eloquentissimo discorso in difesa del sistema proporzionale pronunciato alla Camera Francese nel 21 ottobre 1909, « qui ont lieu en France depuis trentecinqu'ans, la moyenne des voix représentés est de 45 p. 100 des inscrits. C'est donc une minorité du corps électoral qui est représentée à quelque voix de majorité, cette majorité *ne représente peut-être qu'un quart ou moins du quart du corp électoral* » *.

Il La Chenais, commentando i risultati delle elezioni francesi del 1905, dimostrava che i radicali ed i reazionarii avevano riportato all'incirca lo stesso numero di voti, cioè il 28,56 per cento ed il 29,19 per cento dei votanti: ma in realtà la rappresentanza era stata per i primi del 41,65 per cento, avendo riportati voti complessivi 2,541,021 sopra 8,799,992 votanti, mentre per i secondi con un numero quasi pari di voti, cioè 2,569,533, era stata del 18,76 per cento **.

Il prof. Bandini ha calcolato che, mentre i conservatori nelle ultime elezioni han riportato complessivamente voti 1,217,546 ed i popolari voti 610,318, viceversa la rappresentanza è stata rispettivamente di 4 contro 1; il partito socialista, che nel 1904 riportò il 21,35 per cento dei voti validi e nel 1909 il 19,01 per cento, avrebbe dovuto avere 88 rappresentanti nel 1904 e 78 nel 1909, ed invece non ebbe che 41 e 29 rispettivamente, conseguendo in effetti una rappresentanza inadeguata e relativamente più numerosa quando il numero dei proprii voti fu minore. Viceversa i suffragi raccolti dal partito ministeriale furono del 50,90 per cento nel 1904 e del 54,15 per cento nel 1909, con che i rappresentanti del partito ministeriale avrebbero dovuti essere 209 nel 1904 e 216 nel 1909, invece di 362 e 346 effettivamente eletti †.

* P. Deschanel. *L'organisation de la Democratie*. Paris, 1910, pag. 226.

** La Chenais (nella *Revue pol. et parl.*), Ottobre, 1906.

† Relazione al congresso radicale 28 novembre-1 dicembre 1909, pag. 19.

Se poi guardiamo ai risultati dei singoli collegi, la sproporzione tra i voti rappresentati ed i voti non rappresentati, colpisce maggiormente. Tenendo presenti le elezioni ultime compiute nel 7 e 14 marzo 1909 si hanno questi risultati :

1. *Collegio di Casal Monferrato*, Battaglieri 3655 eletto, Gavoglio 3385.
2. *Vignale*, Ferraris Carlo Francesco 4633 eletto, Vigna 3830.
3. *Pescina*, Scellingo 1634 eletto, Scaramella Manetti 1524.
4. *Sulmona*, De Amicis 1483 eletto, Sardi 1345, Ciccotti 86.
5. *Arezzo*, Landucci 2655 eletto, Caratti 2196.
6. *Fermo*, Speranza 1674 eletto, Falconi 1476.
7. *Bologna* (1°), Tanari 3199 eletto, Lanzi 2796.
8. *Brescia*, Bonicelli 3246 eletto, Corvini 2960, Salmi 117.
9. *Larino*, Di Gennaro 1693 eletto, Magliano 1599.
10. *Sora*, Simoncelli 1815 eletto, Lollini 1563.
11. *Paternò*, Maiorana 1576 eletto, Milano 1477.
12. *Soresina*, Pavia 2971 eletto, Miglioli 2904.
13. *Barge*, Margaria 2772 eletto, Malingri Di Bagnolo 2437.
14. *Mondovì*, Giacone 2755 eletto, Vinai 2255.
15. *Cento*, Turbiglio 2359 eletto, Bussi 2198.
16. *Portamaggiore*, Cavallari 2319 eletto, Chiozzi 2175.
17. *Firenze* (1°), Masini 2179 eletto, Pandolfini 1769.
18. *Firenze* (4°), Pieraccini 2266 eletto, Mercè 2195.
19. *Empoli*, Incontri 3442 eletto, Masini 3062.
20. *Genova* (2°), Macaggi 2017 eletto, Reggio 1808.
21. *Cairo Montenotte*, Centurione 2411 eletto, Cortese 2027.
22. *Savona*, Astengo 3825 eletto, Garibaldi 3452.
23. *San Pier D' Arena*, Chiesa 3716 eletto, Botteri 3582.
24. *Canicattì*, Gangitano 1662 eletto, Marchesano 1466.
25. *Scansano*, Ciacci 2447 eletto, Bruchi 2320.
26. *Macerata*, Bianchini 2005 eletto, Antolisei 1815.

27. *San Severino Marche*, Ciappi 2035 eletto, Cola 1706.
28. *Bozzolo*, Di Bagno 3253 eletto, Aroldi 2940.
29. *Patti*, Sciacca 1728 eletto, Furnari 1692.
30. *Milano* (1^o), Albasini-Scrosati 3099 eletto, Manfredini 2692.
31. *Abbiategrasso*, Gallina 2132 eletto, Salterio 1177.
32. *Rho*, Meda 2254 eletto, Berocchi 1996, Cattaneo 142.
33. *Monza*, Nava 3912 eletto, Pennati 3285.
34. *Codogno*, Bignami 1979 eletto, Mauri 1894.
35. *Biandrate*, Molina 3271 eletto, Campanozzi 2998.
36. *Biella*, Quaglino 4870 eletto, Bona 4615.
37. *Crescentino*, Montù 3376 eletto, Maffi 2811.
38. *Varallo*, Rizzetti 3322 eletto, Angelino 3730.
39. *Cittadella*, Wollemborg 2199 eletto, Zilleri 2016.
40. *Este*, Camerini 2085 eletto, Tino 1828.
41. *Pavia*, Rampoldi 2405 eletto, Galbarini 2212.
42. *Sava Nazzaro*, Calvi 2597 eletto, Cabrini 2430.
43. *Terni*, Faustini 2274 eletto, Fabri 2187.
44. *Pisa*, Queirolo 3369 eletto, Cuppari 2868.
45. *Lari*, Bianci 2197 eletto, Della Sbarba 1876.
46. *Vicopisano*, Sighieri 2722 eletto, Tizzoni 2005.
47. *Melfi*, Longo 1843 eletto, Severini 1719.
48. *Tricarico*, Materi 923 eletto, Lichinchi 865.
49. *Ravenna* (2^o), Rasponi 2140 eletto, Baldini 2092.
50. *Reggio Calabria*, De Nava 1282 eletto, Camagna 1215.
51. *Melito Porto Salvo*, Tripepi 1327 eletto, Larizza 1278.
52. *Frosinone*, Barboni 1277 eletto, Maraini 1213.
53. *Anagni*, Millelire-Albini 1588 eletto, Fortunati 1356.
54. *Lendinara*, Valli 2058 eletto, Bonomi 1991.
55. *Vallo della Lucania*, Talamo 1402 eletto, Imbriaco 1325.
56. *Città S. Angelo*, Maury 1440 eletto, De Riseis 1384.
57. *Torino* (3^o), Casalini 3886 eletto, Albertini 3568.
58. *Torino* (4^o), Nofri 4221 eletto, Paniè 3757.

59. *Bricherasio*, Soulier 2051 eletto, Giretti 1814.
60. *Ciriè*, (Torino) Casalegno 2638 eletto, Bertetti 2228.
61. *Ivrea*, Saudino 2285 eletto, Finchia 2740.
62. *Susa*, Richard 2674 eletto, Viglongo 1588.
63. *San Biagio di Callalta*, Bricito 1444 eletto, Félissent 1319.
64. *Udine*, Girardini 4816 eletto, Renier 3595.
65. *Genova*, Ancona 2445 eletto, Capellani 2122.
66. *Palmanova*, Hirschelle 2031 eletto, Solimbergo 1827.
67. *Portogruaro*, Moschini 1720 eletto, Paggi 1580.
68. *Cologna Veneta*, Arrivabene 3413 eletto, Preto 3003.
69. *Vicenza*, Teso 3140 eletto, Roi 2736.

Ad eliminare i tristi effetti del sistema si sono escogitati tre metodi di votazione: il voto *limitato*, il voto *cumulativo* e il voto *unico*. Consiste il voto *limitato*, altrimenti detto della lista incompleta, nel votare un numero di candidati minore di quello destinato alla riuscita. Fu adottato in Inghilterra, dopo lunghe discussioni, a cui prese viva parte Stuart Mill, con la legge 15 agosto 1867, nel senso che nei collegi a tre posti si votasse per due, e nel collegio della *City* invece che per quattro si votasse per tre. Abolita peraltro la circoscrizione larga nel 1884, fu anche abolito il voto limitato. Intanto il voto limitato nel 1872 si applicava nel Cantone di Losanna, nel 1888 in quello di Neuchâtel, con la legge municipale 16 giugno 1876 in Spagna, con la legge 11 aprile 1872 in Pensilvania, con la legge 21 maggio 1884 in Portogallo, con la legge 24 settembre 1882 in Italia. Col ritorno al collegio uninominale sparì anche in Italia il voto limitato, il quale è rimasto peraltro nelle elezioni municipali, dove si vota per quattro quinti, ed ha ricevuto larga applicazione in altri casi di votazione, come nella scelta dell'ufficio Presidenziale alla Camera, nella nomina dei commissarii di bilancio e di componenti della Commissione Elettorale presso i Consigli Provinciali.

Sarebbe ingiusto affermare che il voto limitato siasi dimostrato senza pratici vantaggi : ma di certo non ha supplito alle enormi manchevolezze del voto maggioritario *.

Altro sistema suggerito ed applicato è stato quello del voto *cumulativo*. Dovendosi scegliere più candidati, l'elettore ha facoltà di cumulare sopra un sol nome tutti i voti di cui dispone. In tal modo le minoranze sono messe in grado di resistere col cumulo a quella preponderanza, che hanno naturalmente le maggioranze, ma che resta indebolita dalla distribuzione dei suffragi su più nomi **. Il sistema fu adottato in Inghilterra per le *schoolboards* (1870), in Scozia (1872), in Pensilvania (1870-1871), nell'Illinois (1870) ed in altri Stati dell'Unione Americana. È un mezzo relativo di difesa contro lo strapotere delle maggioranze, non un rimedio decisivo.

Il voto *unico* fu vagheggiato lungamente dal Genala, secondo il quale consisterebbe in ciò : *che gli eleggendi del collegio debbono essere parecchi, che ciascun elettore deve votare per un candidato solo, che debbono proclamarsi eletti quelli che hanno raccolto il maggior numero di suffragi* †. Tranne nella città libera di Brema e nel Brasile, secondo la legge elettorale 9 gennaio 1881 per le Assemblee Provinciali, non si hanno esempi di applicazione del voto unico.

Trascurando altri sistemi, più o meno ingegnosi, il rimedio, già oramai largamente sperimentato, e sul quale si concentrano i voti degli scienziati e degli statisti, è quello della *rappresentanza proporzionale dei partiti*.

* Pifferoen, *Le vote limité en Italie* (Revue mensuelle de Bruxelles, 1893, pag. 181). Severin de la Chappelle, *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle*, Paris, 1897. Spence, *The minority representation*, London, 1888. Rossi, *Del voto limitato*, (in *Riv. di Scienze Sociali*, 1882, pag. 28-41).

** Buchalew, *Cumulative voting*, Boston, 1869. J. Garth Marshall, *On the cumulative vote*, London, 1857.

† Op. cit., pag. 101.

VICENDE DEL SISTEMA PROPORZIONALE

170. Il primo tentativo di legislazione fu fatto nell'Australia Meridionale da una legge sulle elezioni municipali, il cui merito si attribuisce a Rowland Hilss, segretario della Commissione Coloniale. La Camera dei Comuni, trovandola degna di considerazione, ordinò nel 1889 che venisse stampata nei suoi atti.

Ma spetta al giureconsulto Tommaso Hare, che da parecchi anni si travagliava intorno al problema di dare una rappresentanza giusta a tutti i partiti, il merito di aver proposto un sistema, che più di ogni altro si avvicina alla verità e alla precisione. La prima edizione del suo *treatise on the election of representatives parliamentary and municipal* fu pubblicata nel 1859. Subito lo Stuart Mill nel suo *Governo rappresentativo* ed il Fawcet in parecchi lavori ne fecero la divulgazione in Inghilterra *. Il curioso è che l' Hare, come è apparso per tanti elementi, ignorava che il suo sistema fosse stato parzialmente messo in pratica fin dal 1855 nell' allora Regno Unito di Danimarca, Schlewig, Holstein, Lauenburg. Quivi il matematico Andrae, stando al Governo dello Stato, aveva applicato il sistema proporzionale alla elezione del Rigsrad con una legge del 1855, rifiuta poscia in quella del 1867, di cui altrove demmo il congegno †. Di questa legge nulla si sarebbe saputo in Europa senza il segretario di Legazione Lytton, che nel 1864 ne diede notizia al Ministero inglese per gli esteri, magnificandone la riuscita. Anche il Console Italiano nel 1872 mandava un rapporto nei medesimi sensi, il quale fu pubblicato negli Atti del Comitato pel sistema proporzionale.

Che cosa è il sistema Hare? Dicono che questo ingegnoso

* Fawcet. M. Hare's Reform bill simplified and explained, London, 1860. — d. Report of reform, London, 1871.

† Cap. VIII, § 117.

sistema risenta troppo della aritmetica e del calcolo di precisione, donde la sua scarsa praticità. I lettori possono darne adeguato giudizio, esaminando il congegno, che ora esporremo.

Il dott. Hare immagina che tutta l'Inghilterra debba essere divisa in tre grandi collegi (Irlanda, Inghilterra, Scozia). Ogni elettore, ciò nondimeno, deve votare per un sol nome: soltanto gli è lecito aggiungere nella scheda dei voti *contingenti o sussidiarii* nel modo che crederà. In altri termini l'elettore mette in prima riga il nome del candidato preferito, in seconda quello a cui tiene nel caso che il primo voto non gli debba contare, nel terzo posto un altro a cui vorrebbe fosse dato l'ufficio nel caso che del primo e del secondo non possa farsi calcolo, e così via dicendo. Una lista dunque di preferenze discendenti a suo piacimento.

Questo è tutto il compito dell'elettore, compito quanto mai semplice, naturale, logico. Sopravviene ora la funzione del seggio, che va divisa in due parti: prima parte, determinazione del quoziente; seconda parte, attribuzione delle schede.

La ricerca del quoziente si ha dividendo il numero dei votanti pel numero dei posti da coprire: in tal modo si ha un metro, una misura, un quoziente, raggiunto il quale il candidato deve ritenersi eletto. Se 100 sono i votanti e 10 i posti da occupare, il quoziente sarà rappresentato da 100:10, cioè 10. Fin qui nessuno potrebbe dirsi autorizzato a dire oscuro o complicato il metodo Hare. Qualche difficoltà potrebbe sorgere per la facile comprensione del metodo di attribuzione delle schede. Il seggio spoglia le schede ad un sol nome e le attribuisce; incomincia indi ad attribuire le schede a più nomi, leggendo solo il primo in esse scritto, ch'è il nome preferito. Quando uno di questi primi nomi ha raggiunto il quoziente, si proclama eletto. Si continua leggendo ed attribuendo voti ai soli secondi nomi; quando siasi raggiunto il quoziente

altra proclamazione e passaggio al terzo nome. Così di seguito sino al compimento dei posti da occupare.

Questo meccanismo fu spiegato dal Genala nel suo notevole libro *Della Libertà ed equivalenza dei suffragi* * con mirabile chiarezza di parola, che mette conto di riferire :

« Entriamo nell'adunanza di un Parlamento o di un'associa-
 « zione qualsiasi, dove si tratta di eleggere con voto palese
 « una commissione di 10 membri. Il presidente cerca il nu-
 « mero *totale* dei votanti e trova che sono 500; poi divide
 « questo numero per quello degli eleggendi, che sono 10 e ne
 « ottiene il *quoziente* di $(500 : 10 = 50)$.

« Ciò fatto, chiama gli elettori uno per uno a votare; cia-
 « scuno vota per *un solo* candidato. Non appena che un can-
 « didato raggiunge il numero di 50 voti, cioè il quoziente, lo
 « si proclama eletto; allora la sua partita è chiusa, e nessun
 « voto ulteriore può essere dato a lui. Si procede oltre nella
 « chiamata degli elettori: se uno viene e vuol votare ancora per
 « l'eletto, nol può, ond'è pregato di sostituirgli un altro candi-
 « dato.

« Compiuta in questo modo la votazione, si avranno proba-
 « bilmente 10 persone elette con la piena quota di 50 voti. Ma
 « se invece di 10 le persone elette sono 9, sono 8, sono 7, allo-
 « ra si chiamano di nuovo gli elettori discrepanti affinchè si met-
 « tano opportunamente d'accordo e ottengano anch'essi i loro
 « mandatarii.

« Questo è il tanto celebrato e combattuto sistema del quo-
 « ziente. Lo si ingrandisce, lo si modifica, lo si storpia, ma nella
 « sua essenza rimane tale, e non muta. Seguiamolo nelle sue
 « evoluzioni.

« Portiamoci in ipotesi più complicate, fingiamo di applicarlo

* Genala F., *Della libertà ed equivalenza dei suffragi ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze*, Milano, 1881, pag. 117.

« ad un'elezione di consiglieri comunali, per la quale, come
« ognuno sa, non si costuma in Italia nè l'adunanza dei votanti.
« nè il voto palese. Qui il sistema bisogna che si vesta di forme
« nuove, specialmente per obbedire alla segretezza del voto.

« Invece di pronunciare con aperta parola il nome del suc-
« candidato, l'elettore lo scrive sopra una scheda.

X « Sulla scheda segna per primo il nome del candidato, che
« egli preferisce a tutti; poi pensando al caso che costui non
« voglia o non possa accettare il mandato, ovvero che già sia
« eletto da altri, quando la sua scheda arriva allo spoglio, l'e-
« lettore gli scrive sotto il nome di un candidato che lo sur-
« roghi, e poi, se lo crede conveniente, il nome di un terzo,
« che surroggi il secondo, poi il nome di un quarto, di un
« quinto, sempre col pensiero, che il candidato che segue è
« destinato a surrogare il candidato che precede. È opportuno
« che la scheda sia provveduta di un discreto numero di can-
« didati; tuttavia essa è valevole quand' anche ne contenga un
« solo ».

« Finita la votazione comincia lo scrutinio. Prima di tutto
« si contano le schede, poi se ne divide il numero per quello
« dei consiglieri e si scopre così il quoziente, il quale, riget-
« tate le frazioni, determina il numero dei voti che sono ne-
« cessarii a ciascun candidato per venire eletto ».

I pregi del sistema entusiasmarono così il Genala del tempo
(ben diverso dal Genala di seconda maniera, quale appare nella
relazione pel ritorno al collegio uninominale) da indurlo a stabi-
lire un curioso specchio di comparazione.

« Gettando un rapidissimo sguardo retrospettivo, diceva il
« Genala *, sulle cose fin qui discorse, intorno ai nostri pro-
« cedimenti elettorali ed alle loro conseguenze, il lettore vedrà:

* Genala, Op. cit., pag. 76.

« La libertà del giudizio e del voto offesa e compressa dal
« partito e dal collegio

« La equivalenza dei suffragi, stranamente infranta a inde-
« bito vantaggio di una maggioranza o di una minoranza lo-
« cale.

« Elettori indipendenti ed integri, annichiliti.

« Elettori vendicativi che si coalizzano, onnipotenti.

« Il fomite alla frode, alla corruzione ed alla violenza, gran-
dissimo.

« Il livello degli elettori e dei deputati, abbassato.

« Il pensiero nazionale, turbato.

« La rappresentanza, incompleta e falsa.

« La minoranza, investita del potere di maggioranza.

« Il governo, incerto, debole, impopolare.

Dopo avere esposto il sistema Hare, il Genala invece riassu-
meva così i vantaggi *.

« La libertà, ridonata all'elettore nella quasi sua pienezza.

« L'uguaglianza, praticata fin dove il permettono le circostan-
ze speciali.

« L'individualismo, rinvigorito.

« Le coalizioni e le violenze, rese quasi impossibili.

« Le frodi e la corruzione, in gran parte sanate.

« Le astensioni, radicalmente corrette.

« I rapporti tra elettori ed eletto, più urbani.

« L'atto del voto, più morale e dignitoso.

« Il rappresentante per carattere ed ingegno, più autorevole.

« Tutte le gradazioni dei partiti ed interessi, giustamente rap-
presentate.

« Il Parlamento, veramente nazionale.

« L'opposizione, libera ed aumentata.

« La maggioranza, vera e legittima.

* Genala, Op. cit., pag. 265.

« Le leggi ed i provvedimenti, più equi e rispettati.

« Il governo, più forte, sincero, popolare.

Il sistema Hare fu reso noto in Italia per la prima volta dal Saredo nelle sue lezioni all'Università di Parma *, ma sembra che il chiaro uomo attingesse notizie dal *Governo rappresentativo* del Mill, senza avere conoscenza diretta della pubblicazione dell'Hare. Nel 1869 Luigi Palma ne fece oggetto di un'acuta, chiara, precisa disamina nel suo libro del *Potere elettorale* **, e qualche anno dopo il Padelletti, prima nel classico lavoro *Teoria della elezione politica* ***, e poscia in uno scritto sulla *Nuova Antologia* †, ne discuteva ampiamente. Anche un largo riassunto del sistema venne in quel tempo pubblicato in un libro giovanile di Carlo Ferraris, più largamente svolto un anno dopo in altra pubblicazione ††. Ma chi parve avere esaurito l'argomento con esuberante corredo di notizie, di argomenti, di dottrina, fu il prof. Brunialti col libro *Libertà e Democrazia* †††.

Il Brunialti, malgrado il grande entusiasmo portato nello studio dell'argomento, non volle dissimularsi le critiche, che si potevano fare al sistema, specialmente quella di lasciare molto al caso, facendo dipendere la riuscita di un candidato dalla possibilità o meno di raccogliere voti nelle schede scrutinate

* Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, Parma, 1863.

** Luigi Palma, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano 1869, pag. 385 e sgg.

*** Padelletti, *Teoria dell'elezione politica*, Napoli 1871, pag. 246-58.

† Padelletti, *La rappresentanza proporzionale in Italia* (In *Nuova Ant.* Settembre 1871).

†† Carlo Ferraris, *La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Torino 1870. Id. *Nuovi Studii sulla rappresentanza delle minoranze in Parlamento*, Torino. 1871.

††† Attilio Brunialti. *Libertà e Democrazia. Studii sulle rappresentanze delle minorità*, Milano 1871, pag. 142 e seg. Id. *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Roma 1871.

dopo la riuscita di un precedente candidato, laddove nelle schede già scrutinate il suo nome si poteva per avventura trovar meglio collocato. A questa grave obiezione il Brunialti non seppe trovare miglior difesa, se non affermando che il caso non è cieco, e che v'è una legge naturale d'equilibrio anche per le schede, quando fossero state prima diligentemente rimescolate.

Questo fervore di studii sul sistema proporzionale mise capo ad un Comitato Promotore, costituitosi in Roma nel 16 maggio 1872 per lo studio della rappresentanza proporzionale.

Nella prima seduta intervennero Ruggero Bonghi, Emilio Broglio, Francesco Genala, Attilio Brunialti, Luigi Luzzatti, Terenzio Mamiani, Pasquale Stanislao Mancini, Angelo Mesedaglia, Marco Minghetti, Guido Padelletti, Ubaldino Peruzzi, Giuseppe Saredo, Alessandro Spada. Nelle sedute seguenti si veggono comparire i nomi di Benedetto Cairoli, Paolo Boselli, Luigi Palma, Agostino Depretis, Luigi Lucchini, Gaspare Finali, Fedele Lampertico, Enrico Pessina, Antonio Mordini, Luigi Zuppetta, Sidney Sonnino*. La società cominciò nel 1872 a pubblicare i suoi Atti a mezzo dello Stabilimento Civelli; tali atti interpolatamente arrivano sino al 1874, quando si estinsero.

Tanta fiamma di entusiasmo non lasciò la traccia, che era lecito attendersi, nelle discussioni parlamentari del 1881 sulla riforma elettorale. Concesso il voto limitato, il sistema proporzionale parve seppellito sotto le critiche della relazione Zanardelli †.

Dopo oltre un ventennio il movimento è stato ripreso con più lena, e sembra con maggiore probabilità di riuscita. Ma,

* Il Sonnino è anche autore di una breve monografia sulla *rappresentanza proporzionale*, Firenze 1872. Seguì poco dopo altro lavoro del compianto prof. Vito Sansonetti, *La rappresentanza proporzionale*, Napoli 1873.

† *Rel.*, pag. 150 e sgg.

prima di accennare all'opera del recente Comitato Parlamentare, mi occorre fare un rapido cenno su quanto si è compiuto in Belgio, in Svizzera, in Francia.

SISTEMA BELGA, SISTEMA SVIZZERO

GLI STUDI SULLA PROPORZIONALE IN FRANCIA E IN ITALIA

171. Nel Belgio gli studii per la riforma proporzionale, alacremenente proseguiti da valorosi pubblicisti, quali il Bairon, il Lemaire, il D'Hondt, il Dechamps, misero capo nel 1881 ad un comitato presieduto dal De Smedt *. Nel 1882 il D'Hondt, prof. a Gand, pubblicò il celebre libro: *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, in cui l'applicazione delle formule di aritmetica era spinta a confini anche più alti che nel metodo Hare, e che finì nondimeno con l'imporsi all'attenzione degli uomini politici. Col metodo D'Hondt, detto altrimenti del *comune divisore*, si ha la devoluzione dell'eccesso dei voti dal primo al secondo candidato, secondo l'ordine della lista, ed indi al terzo, e via dicendo: cosicchè la graduatoria segnata nella lista, così come è stata indicata nella presentazione, non può per nulla essere mutata. Donde segue che i partiti sieno fermamente obbligati così alla lista che all'ordine dei nomi in essa designati.

Non esporrò questo metodo, trasfuso nella legge belga 13 dicembre 1899, e che fu altrove analizzato *. È lecito soltanto aggiungere che il vantaggio portato ai candidati dall'ordine di lista non incontra generalmente l'approvazione degli

* J. De Smedt. *De la représentation des minorités, ou proportionnalité de l'élection*, Bruxelles 1874. Id. *Exposition et défense du système de la représentation proportionnelle*, Bruxelles 1881. A. Dechamps, *La démocratie et la réforme électorale pour la représentation proportionnelle*, Bruxelles 1881. Boursou. *Étude politique sur le système électorale proposé par T. Hare*, Bruxelles 1864. Lemaire, *De l'exacte représentation des corps électoraux*, Bruxelles 1882,

† Cap. VII, 91.

scienziati. Un recente scrittore di diritto pubblico, l'Orban, suggerisce di permettere all'elettore di mutare l'ordine della lista nel modo seguente :

« De nouvelles reflexions sont venues pourtant nous convaincre qu'une meilleure solution était possible, pouvant donner satisfaction aux deux intérêts en présence : la discipline dans les partis, la liberté des électeurs, et ce, sans porter atteinte au principe de la loi, qui est le vote uninominal.

« *Nous supprimerions la case de tête.*

« Le vote se donnerait latéralement dans la case placée à côté du nom du candidat préféré le premier ou un autre.

« Mais nous appellerions vote de tête le vote en faveur du premier candidat, et ce vote, comme tout autre vote en faveur d'un candidat quelconque, serait dévolutif, c'est-à-dire compterait d'abord pour le candidat préféré et subsidiairement, une fois le chiffre diviseur atteint par ce candidat, pour les autres candidats dans l'ordre de présentation.

« Les associations politiques se borneraient à dire à leurs adhérents : votez pour le premier candidat, dans la première case latérale, et ce vote équivaldrait absolument au vote de liste, puisqu'il profiterait successivement à tous les candidats dans l'ordre de présentation.

« Et nous croyons que les partis sont assez disciplinés en Belgique pour que ce simple changement de forme ne modifie en rien les faits actuels, la très grande majorité des électeurs suivraient le mot d'ordre de l'état major du parti, et voteraient pour le premier candidat, comme ils votent actuellement le tête de liste.

« Le principe du vote uninominal serait respecté, le vote pour toute la liste, symbole de la discipline du parti, serait également maintenu, et l'on ne pourrait redouter l'inconvénient signalé par M. le ministre Van den Heuvel, de voir des

« noms populaires recueillir toutes les voix, puisque les voix en
« trop attribuées à n'importe quel candidat bénéficieraient à tous
« dans l'ordre de présentation »*.

Ma la riformetta è così insignificante, che non vale la pena della sostituzione.

Nella Svizzera il movimento proporzionalista venne tenuto in vita ad opera principalmente del Naville, del Morin, del Roget, del Le Fort e di altri valorosi, raccolti sotto il vessillo dell'Associazione Riformista **. Senonchè il movimento proporzionalista mise capo ad un terzo metodo, diverso da quello inglese di Hare e da quello belga di D'Hondt, e che si chiamò della *lista libera* o *lista concorrente*. Il germe è in uno scritto del Morin pubblicato fin dal 1861 †, ma lo sviluppo pratico venne al novello metodo dalle proposte fatte in seno all'Associazione Riformista negli anni 1866-67, e completate nel progetto Roget, Morin e Bellamy, presentato al gran consiglio sui principii del 1869. Consiste il sistema della lista libera nella facoltà data a tutti gli elettori di votare liberamente o una lista già formata, o una lista ch'essi credessero formare, scegliendo i nomi da ogni parte. Finita la votazione, si fa la somma dei votanti, dividendola pel numero dei posti da occupare, il quoziente rappresenterà la cifra necessaria per l'elezione. Intanto a ciascuna lista si attribuiscono tanti posti per quante volte il complesso dei voti ottenuti contiene il quoziente: i posti, non potuti coprire in siffatta guisa, vengono attribuiti ai maggiori nuclei di voti. In seno alla lista poi la graduatoria viene formata secondo il maggior numero di voti riportati da ciascun candidato. Questo metodo, ch'è stato adottato nei cantoni di Ginevra,

* Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles 1908, vol. I, p. 146.

** V. le pubblicazioni del Naville e degli altri nella Bibliografia posta in testa a questo capitolo, più specialmente, *Exposition et defence du système de la liste libre* (Genève 1867).

† A. Morin, *Un nouveau système électoral*, Genève, 1861.

Neuchâtel, Zug, Ticino, Friburgo, Soleure, Schwys, Basilea, Beran, e che è largamente illustrato nelle leggi 24 novembre 1891 e 2 dicembre 1892 del Canton Ticino, non ha finora, per quanto dicesi, dato luogo ad inconvenienti di sorta *.

Dopo la Danimarca, il Belgio e la Svizzera, il sistema proporzionale ha guadagnato la Repubblica Argentina con la legge elettorale del 29 ottobre 1895, la Serbia con la legge 15 marzo 1890, il Giappone nel 1900 con la legge elettorale per la Camera dei deputati, la Svezia nel febbraio 1909 con la legge per le elezioni politiche ed amministrative, gli Stati dell'Africa del Sud mercè l'ultima legge votata dal Parlamento Inglese, che regolerà il sistema elettorale in quelle vergini terre.

Classica è stata, per ogni verso, la discussione tenuta nella estate di quest'anno al Parlamento Francese sulla riforma proporzionale, che fu adottata a grande maggioranza, ma i cui effetti vennero frustrati dalla votazione complessiva sulla riforma elettorale per un criterio di opportunità fatto prevalere dal Briand. Il sistema proporzionale arrivava al Parlamento Francese, dopo parecchi tentativi precedentemente fatti, alimentati dalla propaganda vigorosamente compiuta dalla *Société pour l'étude de la réforme proportionnelle*.

Il 29 novembre 1875 l'on. Pernolet, deputato della Senna, presentava un progetto per l'applicazione del sistema proporzionale, il quale non ebbe l'onore di essere preso in considerazione. Cinque anni dopo il deputato Cantagrel depositava una proposta di legge « concernant les dispositions à introduire dans la loi électorale pour que la Chambre des Deputés soit la représentation exactement proportionnelle des opinions du corps électoral ». Ma il progetto non venne in discussione. Altri tentativi inutili furono ripetuti nel 1881 e 1885, nella quale ultima occasione l'on. Constant si degnò di riconoscere

* Annuaire de legis. ètr. 1892, pag. 640 e 772.

che l'idea della rappresentanza proporzionale meritava di eccitare l'attenzione dell'uomo di Stato.

Nel 1896, nello stesso giorno 25 giugno, tre proposte di legge sulla rappresentanza proporzionale venivano presentate da opposte parti della Camera, dagli onorevoli Le Gairiau, Dansette e abate Lemire, a cui si aggiunse una quarta dell'on. Chassaing. Nessuna arrivò all'onore della discussione. Nella legislatura seguente ancora più numerosi vennero i progetti sull'argomento da parte degli onorevoli Dansette, Chassaing, Martin, Mirman, Vazeille, senza che alcuno approdasse per l'opposizione recisa di Waldeck-Rousseau. Nell'ultima legislatura, infine, progetti sulla riforma proporzionale furono presentati dagli onorevoli Reveilland, Mill, Dansette, Martin. La Commissione Parlamentare, di cui fu relatore il Benoist, formulò un progetto di legge in due titoli e 33 articoli. Il primo titolo si occupa dello scrutinio di lista, il secondo della rappresentanza proporzionale. Riproduco letteralmente gli articoli 7, 8, 9, 10, 23, 24, 25, dai quali si desume a sufficienza il meccanismo della legge.

Art. 7. « L' élection législative se fait en un seul tour de « scrutin.

Art. 8. « Chaque vote a pour effet: 1^o de contribuer au « chiffre électoral qui assure à la liste le contingent d'élus dé- « terminé par les articles 23 et 26 de la présente loi; 2^o de « déterminer le chasement des candidats portés sur la même « liste.

Art. 9. « L' électeurs émet son vote par le dépôt de son « bulletin.

« Il établit le chasement des candidats dans la liste de son « choix en soulignant par un trait plein au crayon noir ou à « l'encre noire les noms à qui il donne la préférence, sans « qu'il puisse en désigner plus de deux dans les circonscrip- « tions qui comportent au maximum 6 députés, plus de trois,

« si leur nombre est de 7 à 10. En outre, dans les circoscriptions ayant droit à un plus grand nombre de députés, il peut ajouter un nom de plus par cinq.

Art. 10. « Chaque bulletin compte pour une seule unité dans le chiffre électoral. Les voix attribuées à chaque nom servent à régler l'ordre de priorité entre les candidats d'une même liste.

Art. 23. « Le total des bulletins valables favorables à une liste constitue la masse électorale de la liste.

« Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

« Les suffrages de préférence établissent l'ordre de priorité des candidats sur chaque liste.

« Si les candidats d'une même liste ont obtenu le même nombre de voix, l'ordre est réglé pour le bénéfice de l'âge.

Art. 24. « La commission de recensement divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc. la masse électorale de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des députés à élire. Le dernier quotient sert de diviseur électoral. La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que sa masse électorale comprend de fois le diviseur. Si une liste obtient de sièges qu'elle ne porte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes, la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée au premier alinéa, chaque quotient nouveau déterminant, en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège.

Art. 25. « Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu la masse électorale la plus élevée, en cas d'égalité des masses électorales entre les listes, à la liste ou figure le candidat, dont l'élection es

« en cause, qui a obtenue le plus de voix, ou en cas d'égalité
« des voix entre les candidats, à celui qui est le plus âgé ».

SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA PROPORZIONALE

172. Come apparisce dai particolari del progetto votato dalla Camera Francese, e che indubbiamente sarà la legge, che regolerà le elezioni in quel paese *, il sistema belga del *Commun Divisore* è stato ancor più semplificato e purgato di quelle mende che lo rendevano ingrato a parecchi. L'ordine della lista è rimesso alla volontà dell'elettore, cui non è vietato di dare un voto, che esca dai confini della lista stessa. Libertà insomma piena, com'è nei nostri costumi latini, attendendosi che dalla propaganda attiva e vigile sorga naturale e spontanea la più forte disciplina dei partiti.

Così la parte essenziale del sistema d'Hondt viene mantenuta ferma, ed i risultati elettorali finiscono con l'identificarsi quasi idealmente con la verità. Vi saranno senza dubbio anche pel sistema del *Commun Divisore* delle cifre piccole, non tenute a calcolo nella rappresentanza, perchè la verità reale non s'incontra mai con la verità matematica: ma da questo piccolo inconveniente alle profonde ingiustizie del sistema maggioritario corre grande differenza.

* Le elezioni seguite nel 24 aprile - 8 maggio 1910 hanno segnato il massimo trionfo dei proporzionalisti. Si calcola che degli 8,563,716 votanti ben 4,442,000 si siano pronunziati per la introduzione della proporzionale, 1,332,000 per una riforma elettorale non specificata, e soltanto 775,000 per il sistema maggioritario attuale.

Malgrado ciò la condizione dei partiti ha impedito finora che il sistema proporzionale diventi legge. Dopo la formazione del Ministero Caillaux, si è tenuta un'adunanza fra tutte le frazioni del partito repubblicano (27 giugno 1911), e si è stabilito di trovare una formola, che accontenti tutti. E così l'articolo primo del progetto ministeriale, che reca: *i deputati saranno eletti con scrutinio di lista e con rappresentanza proporzionale* è stato modificato nel modo seguente: *i deputati saranno eletti con scrutinio di lista e con rappresentanza della minoranza*. Come ho detto in altra nota di questo capitolo, il colpo di scena ha avuto successo nella seduta 3 Luglio. Ma dubito che i proporzionalisti si acqueteranno.

Dopo ciò è lecito concludere che le accuse di oscurità e di inapplicabilità, per lungo tempo scagliate contro i sistemi Hare, D' Hondt, e perfino contro il metodo della lista libera, non reggono ad una critica onesta. Del resto, se anche l'uomo di Stato per dare giusto valore al voto del cittadino compisse un'ardua operazione algebrica, non per ciò vi sarebbe materia di deplorazione. È la sanzione dell'elettore che dev'essere semplice e chiara. Ma non può essere impedito al legislatore di dare il giusto peso al voto del cittadino, in correlazione ai principii più elementari di giustizia, di verità e di sincerità, anche a traverso l'opera del contabile e del filosofo.

Riprendendo gli studii interrotti trentacinque anni fa, nel Parlamento italiano si è nell'anno decorso rinnovata l'Associazione per la Riforma del sistema elettorale. Sopra invito degli onorevoli Cabrini, Caetani, Capece-Minutolo, Cannavina, Chiniienti, Mirabelli, nel 24 dicembre 1909 convennero in un ufficio di Montecitorio 22 deputati, e nominarono un comitato esecutivo nelle persone degli onorevoli Cabrini, Meda e Caetani. Sono stati anche pubblicati i primi numeri di un Bollettino di studii e propaganda, e il Caetani ha compilato un progetto per l'applicazione del sistema proporzionale, illustrandolo in una pregevole pubblicazione *. Il fondamento del progetto Caetani, affine così alla lista libera svizzera che alla legge recentemente votata dal Parlamento Francese, si può tutto desumere dagli articoli 29 e 45 che riproduco senza commenti.

« Art. 29. — Ogni elettore ha tanti voti quanti sono i de-
« putati da eleggere. Egli li può distribuire fra tutte le liste
« stampate sulla scheda, segnando con una matita del seggio
« il punto bianco in mezzo al quadrato nero della casella no-
« minativa, di cui all' art. 29. L' elettore può segnare tante

* Leone Gaetani, *La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo*, Roma 1910.

« caselle nominative quanti sono i deputati da eleggere, ma
« ad ogni candidato non può dare più di un voto. Questi voti
« valgono tanto per il candidato, quanto per la lista alla quale
« egli appartiene ».

« Se l'elettore non distribuisce tra i candidati tutti i voti di
« cui dispone, può segnare la casella del voto di lista in
« quella lista che egli preferisce. Questo segno avrà il privi-
« legio di cumulare sulla lista segnata tutto il rimanente dei
« voti non distribuitivi dall'elettore ».

« Nessuna scheda è valida se non ha segnato un voto di lista.
« Il voto di lista non è obbligatorio, se l'elettore ha segnato
« nella scheda tanti nomi quanti sono i deputati da eleggere ».

« Art. 45. — L'ufficio centrale somma insieme i risultati
« dei singoli uffici distrettuali nello stesso ordine e col mede-
« simo sistema con cui gli Uffici Distrettuali hanno sommato
« insieme i risultati delle singole sezioni: vale a dire che:

« 1° Sommerà insieme tutti i voti di lista ottenuti da ogni
« singola lista in tutte le sezioni del Collegio.

« 2° Sommerà insieme tutti i voti nominativi ottenuti in tutte
« le sezioni da ogni singolo candidato di ogni singola lista.

« 3° Sommerà infine tutti i voti di lista e tutti i voti nomi-
« nativi della medesima lista, fissandone con detta somma la
« cifra elettorale:

« 4° Calcolate le cifre elettorali di ogni lista, sommerà insieme
« le cifre elettorali di tutte le liste e stabilirà il totale dei voti
« raccolti nel Collegio da tutte le liste e da tutti i candidati.

« 5° Dividerà il totale di tutti i voti per il numero dei de-
« putati da eleggere, più uno, vale a dire se gli eliggendi sono
« dieci, dividerà per undici, se undici dividerà per 12, e così via.

« 6° In base al quoziente così ottenuto fisserà il numero di
« deputati spettante ad ogni lista, la quale avrà diritto a tanti
« rappresentanti per quante volte il quoziente entrerà nella
« sua cifra elettorale.

CAP. XVIII.

Operazioni Elettorali *

173. Stato attuale della procedura. — 174. Sforzi della legislazione per ovviare ai più gravi inconvenienti. — 175. La votazione in tutti i collegi non dovrebbe essere simultanea. — 176. Della candidatura preventiva. — 177. Composizione dei seggi. — 178. Voto palese e segreto. Forma della scheda. Modo di votazione. — 179. Ballottaggio e proclamazione.

STATO ATTUALE DELLA PROCEDURA

173. Nessuno, che sia in buona fede, può negare che le elezioni da noi procedano in maniera vergognosa, onde, il più delle volte, l'«eletto» diventa espressione di violenza o d'intrigo. La maggior causa di questo disagio sta nell'aver posto la direzione della procedura elettorale nelle mani delle autorità comunali, che sono di un partito, e disposte per naturale tendenza a favorire un candidato in danno di un'altro, perchè a loro volta sono protette da un candidato piuttosto che da

* *Camera dei deputati, N. 96. Modificazione alla legge elettorale politica. Seduta 4 maggio 1909. — N. 96 bis. Emendamenti presentati dal Presidente del Consiglio. Seduta 29 Novembre 1910. — N. 96 A e 96 bis A. Relazione della Commissione. Seduta 3 Dicembre 1910. — N. 738. Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni della legge elettorale politica. Seduta 9 Giugno 1911. — A. Angelini. Le segret du vote dans les elections politiques. Paris, 1909. — C. Ferté. Le segret du vote. Montpellier, 1909. — M. Moloney. Registration of Voters. London, 1907. — Ch. Rabany. Guide générale des élections. Paris, 1908. — H. C. Richards. The candidates and agents. Guide in contested election. London, 1904. — V. Schroeten. Allgemeines Wahlrecht und bayerische Wahlreform. Kaiserslautern, 1904. — M. Deslandres. Le mandat de six ans et le renouvellement par tiers de la Chambre des deputes (nella Revue politique et parlementaire 1911, vol. LXV. 17). — Regazzoni. Giudizio Elettorale. Torino 1909.*

un'altro, per le misere condizioni di clientela locale, cui è connessa tutta la vita parlamentare.

Cominciano le prime violenze con la distribuzione dei certificati elettorali, che sono il viatico per accedere alle urne, e che anzi, secondo il preciso precetto dell'art. 55 della legge elettorale politica, debbonsi esibire *volta per volta*, entrando nelle sale dei comizii. Dispone l'art. 55 della legge amministrativa che il sindaco debba far pervenire tali certificati a tutti gli elettori *almeno cinque giorni prima* delle elezioni: invece l'art. 43 della legge politica faculta il sindaco a compiere una tale distribuzione *negli otto giorni precedenti* i comizii. La diversa disposizione fa sì che il sindaco, nella latitudine del tempo concessogli, provveda alla distribuzione per i soli amici, e riserbi la distribuzione dei certificati agli avversarii per le ultime ventiquattr'ore legali. Che se, per combinazione, non invii le tessere agli elettori, non residenti nel comune, se non nei giorni posteriori ai comizii, impedendo ad essi di venire alla votazione, o quanto meno di profittare della riduzione ferroviaria: che se, per altra strana ipotesi, non distribuisca deliberatamente i certificati ad un gruppo di elettori, vi saranno sempre nella parola elastica della legge e nei difettosi congegni amministrativi mille buone ragioni per giustificare l'opera del funzionario. Una sola cosa, però, non mancherà mai di verificarsi: e sarà la richiesta dei certificati elettorali che gli agenti municipali, messi all'ingresso delle sale elettorali, faranno a quei cittadini che ne sono sforniti, generando così tumulti, fastidii e perdita di tempo, tutte cose che nuociono sempre agli avversari di coloro che sono al potere.

Ma la più iniqua delle procedure è quella che riflette la composizione dei seggi. Lasciamo stare le sale strette, e comunicanti con altri locali, e scelte con criteri preordinati di violenza o di broglio: non parliamo degli orologi in anticipo di qualche ora, perchè gli elettori trovino bella e compiuta gran

parte delle operazioni elettorali, nè dei tavoli collocati in guisa da rendere irrisoria la segretezza del voto: il punto più disonesto della procedura (ch'è comune del resto ad altre legislazioni civili) è quello di affidare la composizione dei seggi provvisori nelle mani delle maggioranze consiliari.

È la Giunta Comunale che sorteggia i due consiglieri, funzionanti da scrutatori: è il sindaco o l'assessore che funziona da presidente. Tutto ciò equivale nei piccoli comuni, che sono il grosso del corpo elettorale, a mettere le operazioni elettorali alla mercè di un partito. Che meraviglia se il seggio provvisorio finisca per costituirsi un seggio definitivo a sua immagine e similitudine con tutti mezzi? Qual meraviglia che da un sine-drio, così formato, sieno compiute le più incredibili sopraffazioni, adulterando sfacciatamente la volontà del corpo elettorale?

SFORZI DELLA LEGISLAZIONE PER OVVIARE AI PIÙ GRAVI INCONVENIENTI

175. Il male negli ultimi tempi si è fatto così acuto che il legislatore ha dovuto correre al riparo. Nella relazione che accompagna il disegno di legge 4 maggio 1909, presentato dall'on. Giolitti, si legge: *La votazione per la scelta dell'ufficio è la torbida fonte, da cui sgorga viziata la composizione del seggio. Essa riesce in molti casi più lunga di quella del deputato: e vi si possono esercitare tutte le forme di broglio, tanto più che avviene senza schede firmate e timbrate, senza adeguato riconoscimento degli elettori.* Il progetto menzionato, che pur era stato preceduto da altri degli on. Maiorana (17 Febbraio 1899), Lucca (24 Marzo 1908), Santini 15 Dicembre 1908), Callaini (14 Dicembre 1908), proponeva di deferire la presidenza dei seggi al magistrato, con una serie di funzionari surrogatori, di permettere la votazione pel seggio con

voto limitatissimo, cioè per un solo candidato, di affidare la proclamazione al magistrato civile. Stabiliva inoltre il progetto nuove e più efficaci norme per l'autenticazione e conservazione delle liste elettorali, per la determinazione delle circoscrizioni e delle sezioni, per la consegna dei certificati, per il tempo necessario alle operazioni di costituzione del seggio e di scrutinio.

Succeduto all'on. Giolitti l'on. Luzzatti, il progetto fu mantenuto, ma con alcune modificazioni presentate nella seduta 29 Novembre 1910. Tali modificazioni concernevano tre punti principali: precostituzione del seggio (eliminandosi perciò la votazione di formazione di esso, ed affidandosi l'ufficio di scrutatori a due od un rappresentante dei candidati), dichiarazione preventiva della candidatura, scheda stampata.

La Commissione Parlamentare, di cui fu relatore l'on. Bertolini, riferiva con lodevole sollecitudine nella seduta 3 dicembre 1910, mantenendo e migliorando le modificazioni Luzzatti. Ma intanto, pochi giorni dopo, e propriamente nella seduta 21 Dicembre 1910, questi presentava l'altro progetto elettorale, includente un allargamento del voto, l'obbligatorietà del voto, la disciplina delle incompatibilità parlamentari. L'onor. Luzzatti cadde due mesi dopo. L'on. Giolitti, riprendendo il governo dello Stato, impegnato dalle dichiarazioni solenni fatte nella discussione delle mozioni sulla crisi, si affrettò nella seduta 9 Giugno 1911 a presentare un più complesso disegno di legge, comprendente così le vecchie proposte di modifica della procedura, che un più notevole allargamento del suffragio.

Il nuovo progetto Giolitti, tuttora in via di esame presso la Camera, estende il diritto di voto a tutti i cittadini di trent'anni compiuti, ed ai maggiorenni, sol che abbiano compiuto il servizio militare *. Circa la procedura, mantenendo ferma la

* Il secondo progetto Giolitti (9 Giugno 1911) è venuto, quando la massima parte di questo libro era stampata: onde, per tutte le proposte estranee alla semplice procedura elettorale, si può tenerne conto soltanto in una breve nota. Secondo

dichiarazione preventiva di candidatura, chiama a presiedere il seggio un magistrato, ed in surrogato una categoria di funzionari in ordine discendente, mentre a completare il seggio fa estrarre a sorte quattro elettori giurati dalla commissione elettorale comunale. Permette inoltre ai candidati di avere dei testimoni nel seggio. Tanto il progetto Luzzatti che quello Giolitti, in questa parte, concordano nella necessità della pre-costituzione del seggio, ma divariano sostanzialmente poi, quando le funzioni pel progetto Luzzatti sono raggruppate nelle mani del presidente, mentre pel progetto Giolitti ritornano ad essere di natura collegiale come pel passato. Altre proposte del progetto Giolitti riflettono la scheda, la votazione, il ballottaggio, le penalità.

Volendo esaurire il compito d'una ricerca teorica sull'argomento occorre proporsi l'esame di questi problemi: *simultaneità della votazione, candidatura preventiva, composizione dei seggi, votazione, proclamazione.*

I calcoli della relazione il numero degli elettori da 21 a 30 anni salirebbe da 1.045.000 a 1.289.000. e quello di tutti gli altri, che abbiano compiuto i 30 anni, salirebbe da 3.014.000 a 6.412.000. Si avrebbe in media l'aumento di circa quattro milioni di elettori, e il contingente elettorale sarebbe nelle proporzioni dell'82% della popolazione maschile.

Nella Relazione sono compresi gli ultimi dati statistici della popolazione elettorale dei vari Stati d'Europa, lievemente differenti da quelli altrove da me riportati. Nella Spagna secondo la statistica del 1910 gli elettori sono 4.754.610 sopra una popolazione di 20.258.793; in Germania (statistica del 1907) popolazione 62.434.000, elettori 13.352.900; in Austria (statistica 1908) popolazione 27.996.229, elettori 5.528.213; in Svezia (statistica 1909) popolazione 5.447.441, elettori 1.015.894; in Norvegia (statistica 1903) popolazione 2.352.786, elettori 779.847, di cui uomini 475.130 e donne 294.697; in Danimarca (statistica 1910) popolazione 2.276.800, elettori 470.392; in Grecia (statistica 1907) popolazione 2.631.952, elettori 802.716; in Serbia (statistica 1906) popolazione 2.688.825, elettori 547.767; in Bulgaria (statistica 1908) popolazione 6.164.437, elettori 931.633; in Inghilterra (statistica 1910) popolazione 45.409.564, elettori 7.194.890; in Olanda (statistica 1905) popolazione 5.825.128, elettori 843.550. Non si ricordano le statistiche del Belgio e della Francia, che non sono più recenti di quelle già citate in questo libro.

Il disegno di legge propone anche l'indennità parlamentare nella misura fissa di lire seimila.

LA VOTAZIONE IN TUTTI I COLLEGI NON DOVREBBE
ESSERE SIMULTANEA

175. Nè nel progetto Luzzatti, nè nei due progetti Giolitti è affrontata la quistione della simultaneità dei comizii, la quale assume una importanza pratica notevole, posto il concetto, generalmente inteso, di avere alla presidenza del seggio un magistrato di carriera, come nelle elezioni amministrative.

Il numero di magistrati disponibili non è superiore ai quattro-mila, mentre le sezioni elettorali nel progetto Giolitti 4 maggio 1909 si calcolavano in diecimilacinquecento, ed in quello 9 giugno 1911 in ventimila circa. Non può essere un rimedio a questa disparità la scala discendente di funzionarii surrogatorii inclusa in tutti i disegni di legge degli ultimi tempi, non solo perchè la fiducia ispirata dal magistrato di carriera non può trovarsi uguale in altro funzionario, ma anche perchè non è giusto creare una sperequazione di trattamento tra sezione e sezione.

Nessun argomento positivo è stato mai addotto per giustificare il bisogno di rinnovare tutta la Camera in un solo giorno, anzichè in due, in tre, in quattro, come avviene in Inghilterra e in Ungheria *. Il giorno festivo per le convocazioni elettorali non è mai rispettato in Germania. Niente perciò vieta che in una sola settimana, ad intervalli, sieno convocati tutti i collegi elettorali, sorteggiandosi (come mi parrebbe utile) dalla Camera, ed al principio di ogni legislatura, l'ordine di convocazione dei vari collegi, come si fa della costituzione degli uffici parlamentari.

Lo Statuto ha sul proposito una disposizione curiosa, che

* Stuart Mill. *Il governo rappresentativo*, cap. X e segg.

può fare il paio con quella dell'art. 41, secondo cui i deputati rappresentano la nazione, e *non la provincia da cui sono eletti*.

L'art. 42, infatti, avverte che i deputati *sono eletti per cinque anni*, il che farebbe supporre che la scadenza fosse diversa secondo l'epoca della nomina rispettiva. Ma la grave inesattezza ha un'origine storica, essendo stata copiata dall'art. 31 dello Statuto Francese del 1830, che a sua volta riproduceva precedenti disposizioni statutarie, senza coordinarle tra loro.

L'art. 87, invero, della Carta Statutaria del 1814 portava: *I deputati sono eletti per cinque anni, e in maniera che la Camera sia rinnovata ciascun anno per quinti*. La legge del 9 giugno 1824, volendo bandire la rinnovazione periodica, scrisse correttamente: *la Camera attuale e tutte quelle che la seguiranno saranno rinnovate integralmente; esse avranno una durata di sette anni*. Ma lo Statuto del Luglio 1830, volendo mantenere la durata quinquennale, ed a un tempo la simultaneità dei comizii, non seppe far di meglio che riprodurre la sola prima parte dell'art. 87 del 1814, dimenticando che essa era coordinata alla parte soppressa *. Naturalmente, in Italia, nessuno ha mai osato di proporre la correzione della stonatura grammaticale, per non sembrare di stendere la mano sacrilega sull'Arca Santa dello Statuto Nazionale!

DELLA DICHIARAZIONE PREVENTIVA DELLE CANDIDATURE

176. Fu questa una consuetudine, mai dismessa, della legislazione elettorale romana. Il candidato doveva chiedere lo ufficio prima della convocazione dei comizii, cioè prima di un *trinundinum* (ventiquattro giorni): il che costituiva *la professio nominis*. Il magistrato, che presiedeva il comizio, formava e proclamava l'elenco dei candidati, cancellando quelli che a suo

* Racioppi e Brunelli. *Statuto del Regno*. Torino 1909. vol. 2. pag. 325.

giudizio non rivestivano i necessari requisiti. Molto efficacemente il Romagnosi combatte il pregiudizio, comune anche ad Aristotile, che sia indecoroso pel cittadino postulare l'ufficio pubblico. Molti delitti nascono dall'amore, egli disse: si combatteranno per questo i matrimoni? * Aspirare a servire lo Stato, fosse anche per desiderio di onori, non è un male. È un male invece valersi degl'intrighi per conseguire le pubbliche cariche. Sono gli intrighi dunque che bisogna combattere, non le nobili aspirazioni. Chi non desidera un ufficio, ne adempirà, quando gli venga conferito, con molta remissione d'animo i doveri. È ben adunque che gli uffici pubblici siano dimandati, cioè che vi sia la postulazione.

Tra i vantaggi della postulazione si noverano la conoscenza più larga ed esatta, che il corpo elettorale avrà dei candidati, evitando le sorprese dell'ultim'ora, e l'eliminazione di tutte le quisquillie sui nomi dei candidati. Ma, a parte il vantaggio, vi è oramai la necessità di adottare anche in Italia questo sistema, che vige in Inghilterra, in Belgio, in Francia, in Grecia, in Serbia, in Danimarca, in Spagna.

Il bisogno mette capo a due circostanze, che sembrano assicurate dai varii progetti modificatori della procedura, cioè la scheda stampata preventivamente, e consegnata all'elettore votante dal seggio, e la facoltà conferita ai candidati di designare loro testimoni per controllare le operazioni del seggio. L'uno e l'altro fatto sarebbe praticamente inattuabile senza la sussistenza della dichiarazione anticipata delle candidature.

Il progetto Luzzatti 16 dicembre, che formulò primamente l'obbligo della preventiva dichiarazione, ammise la postulazione col ventesimo delle firme di elettori del collegio. La Commissione Parlamentare portò questa cifra al trentesimo.

L'on. Giolitti con l'ultimo disegno 9 giugno 1911 determina

* Romagnosi. *Scienza della Costituzione*. Parte Prima cap. VIII.

in cento le firme di elettori per la dichiarazione preventiva. Questo numero fisso mi sembra un errore per varie ragioni. Il collegio circondariale, con l'allargamento di suffragio proposto, non avrà meno di quindicimila a ventimila elettori iscritti: se poi, com'è probabile, si avrà il collegio provinciale, il numero degli iscritti per ogni collegio sarà in media di centocinquantamila. Non è dunque un'irrisione fissare ad appena cento il numero dei postulanti di una candidatura, dando così agio alle inframmettenze ed ai ricatti?

FORMAZIONE DEI SEGGI

177. Il problema vitale delle operazioni elettorali, intorno a cui il lavoro non è piccolo presso tutte le nazioni, è quello di comporre il seggio, in maniera che più si ravvicini alla perfezione. Presso le nazioni latine predomina il sistema di accentramento nelle autorità comunali. In Francia presiede il *Maire*, e quattro consiglieri funzionano da scrutatori (*assesseurs*); in Spagna all'*alcade* sono aggiunti quattro scrutatori con voto limitato, presso a poco come in Italia.

A questo sistema si contrappone quello delle nazioni nordiche, che concentrano i poteri nelle mani di un rappresentante del governo. In Germania il presidente è nominato dal governo, ed a sua volta il presidente nomina gli scrutatori (*beisitzer*). In Inghilterra la potestà elettorale è presso il *returning officer*, che oltre ad indire le elezioni nomina anche i presidenti delle sezioni (*presiding officer*), che sotto la sua direzione soprintendono alle operazioni elettorali. Al presidente di seggio si possono aggregare testimoni dei varii candidati.

La differenza tra il sistema tedesco e quello inglese sta in due punti: nel sistema tedesco il presidente è nominato occasionalmente per le elezioni, e divide i poteri col seggio; nel

secondo è un funzionario pubblico, che ha poteri unici. In ambedue i sistemi il seggio è precostituito alle elezioni.

Un metodo, che tiene una via di mezzo, è quello austriaco. In esso il commissario del governo sceglie due o tre membri (secondo l'entità del collegio), altri due o tre membri sono nominati dalle rappresentanze comunali, il quinto e il settimo per cooptazione, ed infine il presidente designato per votazione dallo stesso seggio. Un altro sistema, con piccole variazioni, è quello prevalente nelle legislazioni del Belgio, del Lussemburgo e della Grecia. Nel Belgio e nel Lussemburgo il presidente è un magistrato, gli scrutatori sono dei consiglieri comunali sorteggiati dieci giorni prima dal magistrato. Nella Grecia invece il magistrato interviene a tutte le operazioni, ma unicamente per sorvegliare e impedire la perpetrazione dei reati, senza punto far parte del seggio.

Tra tanti metodi, la legislazione italiana, accostandosi alla procedura delle nazioni latine, credette, colla riforma del 1882, aver compiuto un gran passo con introdurre il voto limitato: ma si è visto in pratica come il rimedio non abbia giovato gran che ad impedire il broglio.

Gli studii si sono ripresi negli ultimi tempi con fervore, ma non sembra con proposte ugualmente efficaci. Il progetto 4 maggio 1909 stabilì che il presidente del seggio dovesse essere un magistrato designato dal primo presidente della Corte di Appello, ed in surroga di esso i notai, i conciliatori, i sindaci, gli assessori municipali. Quanto agli altri membri del seggio, il progetto propose l'introduzione di un voto limitatissimo, cioè la votazione per un solo nome. Più radicali furono le proposte Luzzatti contenute nel disegno di legge 16 dicembre 1910, secondo le quali il presidente dovesse nominarsi dal Primo Presidente della Corte di Appello fra i magistrati giudicanti e requirenti, gl'impiegati civili a riposo, gli ufficiali del Regio Esercito o dell'Armata a riposo, ed i notai, e gli scrutatori fos-

sero estratti a sorte dal Pretore in pubblica udienza fra gli elettori compresi nella lista dei giurati. La Commissione parlamentare tenne ferma la designazione del presidente del seggio, aggiungendo alle altre categorie quella degli ufficiali dell' esercito in posizione ausiliaria o di riserva, ma non accolse la proposta di comporre il seggio per sorteggio tra gli elettori giurati, osservando giustamente che la sorte poteva designare elementi di un sol partito, mentre nei piccoli comuni sarebbe stato difficile trovare un discreto numero di giurati da sorteggiare. Invece, a giudizio della Commissione, i componenti del seggio ben potevano essere designati dagli stessi candidati in proporzione di uno o due per candidato, secondo il numero dei concorrenti. Nuove modifiche introdusse l' ultimo progetto Giolitti presentato nella seduta 9 giugno 1911. Stabilito il sistema della preconstituzione del seggio per la migliore regolarità e semplificazione delle operazioni elettorali, il progetto di legge ripropose che il presidente del seggio fosse un magistrato, ed in surroga un funzionario scelto tra gli impiegati civili a riposo, gli ufficiali del regio esercito o dell'armata in posizione ausiliaria o di riposo, e di riserva, i notai e conciliatori nel distretto o nel comune diversi da quelli nel cui territorio esercitassero rispettivamente l'ufficio, con esclusione dei sindaci, assessori, consiglieri comunali. Quanto agli scrutatori, il progetto propose che venissero sorteggiati dalla Commissione Elettorale Comunale fra gli elettori giurati di ciascuna sezione.

È appena necessario di rilevare che basta quest' ultima innovazione a toglier pregio a tutte le proposte di miglioramento studiate negli ultimi tempi. A parte gl' inconvenienti sopra lamentati della possibilità di un cieco sorteggio, che designi il seggio d' un sol colore, e della quasi impossibilità di trovare nei piccoli comuni un discreto numero di giurati da imbussolare, sta il fatto che tra il Consiglio comunale, da cui prima uscivano i componenti di seggio sorteggiati dalla Giunta,

e la Commissione Elettorale Comunale, che dovrebbe eseguire identica operazione, il divario non è grande. Partigiano era il Consiglio comunale, non meno partigiana sarà la Commissione elettorale comunale, dove il più delle volte la minoranza non è rappresentata. Se pur esiste una minoranza, non mancano i mezzi per rendere irrisorio il sorteggio, facendo trovare bella ed espletata l'operazione con un'accorta anticipazione di orario, o con altri cavillosi metodi di procedura. Tra il sistema di comporre il seggio con voto limitatissimo, incluso nel primo progetto Giolitti, e quello dell'attuale progetto di affidare la scelta al sorteggio compiuto dalla Commissione elettorale comunale, nessun dubbio che il vantaggio rimanga a favore della vecchia proposta.

L'errore, a mio giudizio, delle varie riforme proposte consiste nel non aver posto il fondamento di concetti precisi.

Ora mi parrebbe sufficiente, per eliminare i più gravi e lamentati inconvenienti, lo stabilire questi due concetti fondamentali.

1.º Il seggio dev'essere presieduto da un magistrato di carriera, giudicante o requirente che sia, senza possibilità di surrogarvi altri funzionari di altri ordini d'impieghi.

2.º Il presidente deve rappresentare con poteri unici tutto il seggio, avendo completa la responsabilità dell'andamento delle operazioni elettorali. Gli altri componenti debbono essere degli assistenti, posti alla sua dipendenza, e che facciano quelle operazioni che il Presidente ritiene indispensabili.

Bene perciò possono essere nominati dai varii candidati, in tempo utile, prima delle elezioni.

Si è già osservato, nelle varie Relazioni Parlamentari, che, riducendo tutto il seggio nelle mani del presidente, si finisce per caricarlo di un lavoro enorme, al cui disbrigo egli non potrebbe essere sufficiente. Questo è un giudizio manifestamente errato. Eliminata la pettegola briga della composizione

dei seggi provvisorii e definitivi, tolta la possibilità della schermaglia tra i componenti di seggio di vario partito, il lavoro non può che procedere semplice e spedito, e può agevolmente essere espletato dal solo presidente in tempo relativamente breve.

VOTO PALESE O SEGRETO — FORMA DELLA SCHEDA
MODO DI VOTAZIONE

178. Già fin dai suoi tempi Cicerone aveva notato la grave difficoltà di risolvere la quistione sul voto palese o voto scritto: *ferre clam an palam res est difficilis ac multum et saepe quaesita* *. L'incertezza del filosofo è evidente in più rincontri. Nel famoso opuscolo *de petitione consulatus* fa dire a suo fratello che col voto segreto *latebra data populo in qua bonis ignorantibus quis quidque sentiret, tabella vitiosum occultaret suffragium* **. Nell'orazione invece *pro Plancio*, accusato di broglio, fa un'apologia del voto segreto, *populo grata est tabella quae frontes aperit, hominum mentes tegit, datque eam libertatem ut quod velint faciant*. E la tabella, cioè il voto segreto, altrove è chiamata dallo stesso Cicerone *tacita vindex libertatis* †. Il popolo romano dal bisogno di sottrarre gli umili alle pressioni della corruzione e dei padroni fu indotto a stabilire il voto scritto. Le leggi *tabellarie* furon quattro: la Gabinia, introdotta nell'anno 615 per la scelta dei magistrati, la Cassia dell'anno 617 per i giudizi di popolo, meno che pel reato di *perduellione*, la Papiria dell'anno 623 per la votazione delle leggi, e la Celia del 640 per i giudizi di *perduellione*.

Il voto ad alta voce, o per alzata di mano, attraverso il medio evo, è durato presso tutti quei popoli, in cui pel numero degli assembrati sarebbe stato difficile e lungo attendere

* Cicerone, *De leg.*, lib. I. cap. XV.

** *Pro Plancio*, cap. VI.

† *De petit. consul.*, cap. XVII.

il voto scritto. L'Inghilterra ebbe ad abolirlo soltanto col *Ballot Act* del 6 agosto 1872 *, sostenuto tra gli altri dal C. Connel, dal Grote, dal Bright. In teoria si può pensare col Rousseau, col Mill, coll'Hare che il voto aperto sia educazione di costumi: si può perfino ammettere col nostro Melchiorre Gioia che *il segreto apre il campo alla cabala e all'intrigo* †: ma in pratica? Il corpo elettorale è nella massima parte composto di uomini fiacchi, timorosi, assoggettati al padrone, al superiore, al creditore. Il che, ove il voto dovesse essere dato ad alta voce, produrrebbe la strana conseguenza del voto mentito per la massima parte, mentre il vantaggio della schiettezza e del coraggio, mostrato dai pochissimi, sarebbe troppo irrilevante di fronte al danno della ipocrisia e mancanza di sincerità e libertà per i più. Il segreto fu adunque sempre un postulato necessario della democrazia: il problema sta nell'ottenere che il segreto sia realmente garentito.

I maggiori sforzi, per garentire il segreto e la sincerità, debbono concentrarsi sulla scheda e sul modo di votarla,

Coll'allargamento del suffragio anche agli analfabeti, non è a parlare di voto scritto: la scheda deve naturalmente essere in anticipazione preparata e stampata. Ma come? In Francia, in Spagna, in Svezia, nella Repubblica Argentina è data facoltà agli elettori di prepararsi la scheda con la sola condizione che sia di carta bianca; ma ciò non evita tutte le magagne e gli artifizii numerosi per adulterare il voto, come si vede in pratica nelle elezioni amministrative. La giureprudenza del Consiglio di Stato in Francia, per non essere costretta ad annullare troppe elezioni, ha finito con l'ammettere che sono

* *An act to amend the law relating to procedure at parliamentary and municipal election.*

† M. Gioia. *Problema dell'amministrazione generale della Lombardia*. Milano 1797.

schede valide quelle su carta di tinta leggermente grigia *, leggermente bleu **, leggermente gialla ***, leggermente rossa † e in generale su carta leggermente tinta ††. Alla buon'ora! Si è almeno capito che tutti i colori sono buoni e corrispondono al bianco, che la legge obbligatoriamente volle prescrivere (art. 21). Altro sistema è quello della Germania, della Norvegia e della Bulgaria, secondo cui il seggio fornisce una busta propria, timbrata e firmata, entro la quale l'elettore racchiude la scheda preparata in anticipazione. Ma questo metodo, se conserva meglio il segreto ed evita che il seggio possa macchiare con qualsiasi segno la scheda votata, non impedisce tutti gli artifizii potuti compiere sulla scheda per far riconoscere l'elettore votante, e menomare così ogni libertà e sincerità. Il miglior sistema resta sempre quello in vigore in Inghilterra, in Belgio, in Olanda e nel Granducato di Lussemburgo, della scheda cioè preparata e fornita dal seggio, sulla quale l'elettore debba fare un segno convenzionale ad espressione della sua volontà.

L'on. Luzzatti nel disegno di legge 29 novembre 1910 presentò una forma di scheda, la cui visibile complicazione bastò subito a farla generalmente condannare, non essendo ammissibile in una funzione così grave l'adoperare un complicato meccanismo. La scheda portava lateralmente una serie di tagliandi, segnati da numeri progressivi e corrispondenti a quelli dati a ciascun candidato nella dichiarazione preventiva della candidatura. All'atto della votazione l'elettore doveva staccare il tagliando, recante il numero del candidato di sua scelta: indi ripiegare la scheda in quattro, ed ingommarla da tre lati

* *Camera dei Deputati. Seduta 12 Novembre 1885. Elezioni de l'Aisne.*

** *Consiglio di Stato 3 luglio 1885. Rec. Cons. d'Etat. pag. 644.*

*** *Consiglio di Stato. 23 novembre 1881. Rec. pag. 935.*

† *Consiglio di Stato. 16 dicembre 1881. Rec. pag. 997.*

†† *Consiglio di Stato. 30 gennaio 1885. Rec. pag. III.*

secondo la forma stampata nella scheda stessa. La Commissione parlamentare propose di adottare la busta per la conservazione del segreto, pur lasciando però fornire la scheda dall'ufficio elettorale. Aggiunse una proposta, formulata fin dal 1882 dall'on. Genala, per impedire l'uso della scheda girante, così concepita :

« La scheda nella parte superiore dovrebbe portare un'appendice da potersi agevolmente staccare, seguendo un linea di divisione perforata. Su quell'appendice lo scrutatore, che firma le schede, scriverebbe un numero progressivo ed il Presidente avrebbe da piegar la scheda in modo che l'appendice sopravanzasse. Quando l'elettore si presenta per votare, il Presidente stesso, prima di consegnargli la scheda, leggerebbe ad alta voce il numero scritto sull'appendice, che uno scrutatore segnerebbe sulla lista d'identificazione nell'apposita colonna accanto al nome dell'elettore, ed allorchè questi dopo avere espresso il voto gli restituisce la scheda, il presidente dovrebbe verificare, leggendo il numero portato dall'appendice, che la scheda sia la stessa stata consegnata a quell'elettore, ed ove non lo fosse respingerla. Prima di porre la scheda nell'urna il presidente ne staccerebbe l'appendice : con che ogni connessione della scheda col votante verrebbe completamente a sparire ». L'on. Giolitti con l'ultimo disegno di legge, scartata la busta, ed accettata la scheda stampata con la relativa appendice Genala, propose che la votazione fosse fatta dall'elettore con l'apporre un segno di stampiglia accanto al nome che intende votare. In sostanza la scheda ufficiale, preparata dal seggio, offre tutti i requisiti di chiarezza, per evitare sotterfugi sui nomi, ed impedisce ogni preventiva adulterazione. La busta forse è un'aggiunzione fastidiosa, ma non inutile. All'indicazione del voto con la stampiglia, che può essere causa non infrequente di deturpamento della scheda e quindi di contestazione, meglio potrebbe sostituirsi il segno di lapis come in Inghilterra e nel Belgio. Nell'Inghilterra nel

cerchio a fianco il nome si fa un segno di croce, nel Belgio si annerisce il cerchio. Se vi è scrutinio di lista, la scheda reca in testa a ciascuna lista il cerchio in bianco, ed a margine di ciascun candidato lo stesso cerchio. Se l'elettore vuol votare la lista annerisce o segna di croce il cerchio superiore; se vuol dare voto individuale uguale segno compie nel cerchio accanto al nome. Il sistema è semplicissimo, e non si comprende perchè debba essere sostituito con altri più complicati.

In molte legislazioni grande lavoro è compiuto per avere locali isolati, in cui dare il voto. La Germania ha i *nebenraume*, i recenti progetti francesi contemplano i *Cabinets d'isolement* ed i *dispositifs*. I nostri progetti si limitano a dare disposizioni sul collocamento dei tavoli, e sopra un certo steccato per riparare dalle indiscrezioni altrui il lavoro dell'elettore votante. È certo che scarsissima importanza è data nelle legislazioni moderne al luogo dei comizii, che pur tra gli antichi era parte essenziale dell'esercizio del voto. Occorrerebbero in ciascun comune locali adatti per questa funzione, che è il fondamento della sovranità di popolo: in tal modo non pochi inconvenienti finirebbero con l'essere automaticamente eliminati.

BALLOTTAGGIO E PROCLAMAZIONE

179. Secondo l'attuale disposizione legislativa (art. 74) il candidato per essere eletto deve raccogliere i voti di più della metà dei votanti, e non meno del sesto degl'iscritti. Vi sono dunque due termini proporzionali: l'uno relativo ai votanti, l'altro relativo agl'iscritti. Se la duplice condizione non si verifica, l'assemblea dei presidenti deve indire una novella elezione a distanza di otto giorni, con grave disagio del corpo elettorale. Si è vivamente censurato l'uso del ballottaggio, che, oltre la perpetuazione della lotta con maggiore asprezza, restringe il campo della contesa a persone designate con pregiu-

dizio della libertà, e possibilità di bassi accordi. Il ballottaggio, ch'è istituzione tutta francese, non è in vigore quasi in nessuna nazione, dove basta la maggioranza relativa per l'eleggibilità. Nè ha tradizioni italiane, perchè le leggi elettorali della Repubblica Veneta, del Governo provvisorio di Lombardia, della Giunta Suprema dello Stato Romano, non prescrivevano il ballottaggio.

L'on. Luzzatti propose d'indire una seconda votazione libera, purchè i nuovi concorrenti fossero presentati da un decimo degli elettori iscritti.

La Commissione Parlamentare si contentò di ridurre il numero degli elettori votanti al quarto, ritenendo così eletto colui che avesse avuto la maggioranza relativa, purchè superiore alla quarta parte dei votanti. Era un passo questo sulla via tenuta da altre legislazioni. Ma l'on. Giolitti coll'ultimo progetto è tornato al sistema vigente, abbassando soltanto la proporzione degli elettori iscritti dal sesto all'ottavo.

Non è sempre vero che in *novis constituendis evidens utilitas esse debet, ut recedatur ab eo iure quod diu aequum visum est*. Vi è qualcosa che si impone a tutte le consuetudini, ed è il bisogno, tra l'altro, di rendere semplici, spediti, sinceri gli istituti elettorali. Il ballottaggio, che è un duello tra due persone, non conferisce nè alla migliore scelta, nè alla dignità della lotta. Col sistema del resto di scrutinio di lista, accoppiato al voto proporzionale, il ballottaggio non ha ragione di essere.

Resta in ultimo a dire brevemente della proclamazione. Su questo non vi è per fortuna alcun dissenso tra quanti s'occupano in Italia, con serietà, dei nostri istituti elettorali. La proclamazione affidata ai presidenti elettori, anche sotto la direzione e vigilanza del magistrato, è stata occasione di frequenti manovre delittuose; negli ultimi tempi specialmente è sovrabbandato il mezzo di spedire dalle sedi delle sezioni verbali ed

urne alla Camera dei Deputati, per impedire con una sopraffazione la proclamazione dell'eletto. Onde è parsa rispondente al sentimento generale la proposta, inclusa in tutti i progetti di legge, di affidare il compito della proclamazione al Tribunale Civile, come in Inghilterra *.

CAP. XIX.

Penalità †

180. Biasimevole indulgenza per i reati elettorali. — 181. Modifiche progettate.

BIASIMEVOLE INDULGENZA PER I REATI ELETTORALI

180. Sarebbe stoltezza aver pensato a stabilire le più perfette e precise norme di procedura elettorale, senza aver provveduto nel tempo stesso a garentirne il funzionamento con opportune repressioni penali. Il fondamento della sovranità riposa sopra una presunzione giuridica, che cioè il voto delle urne sia stato liberamente e sinceramente dato, e l'eletto sia espressione della verace maggioranza. Ora, perchè questa presunzione risponda alla verità, e non sia una mistificazione, biso-

* Non mi occupo della verifica delle elezioni, ch'è per regolamento parlamentare affidata ad una speciale Giunta. Molto vi sarebbe da dire sulla procedura e sui criteri giuridici che presiedono alla sua funzione.

† Seager I. Renwich. *Corrupt and illegal practices at parliamentary elections as defined in the judgements in elections petitions from 1886 to 1906*. London, 1909. — H. C. Richards. *The candidates and agents*. London, 1904. — G. Le Ball. *Une election legislative en 1906. Moeurs électorales*. Paris, 1909. — Ch. Marcault. *L'art de tromper, d'intimider et de corrompre l'électeur*. Paris, 1911. (Sebbene il libro sia la difesa dei reazionarii battuti nella elezione politica del 1910, fornisce una messe copiosa ed impressionante di fatti d'intimidazione e corruzione, individuale e collettiva, e dei più strani metodi per falsare la manifestazione del corpo elettorale).—E. Gilli, *Le elezioni ed il broglio*. Finale Emilia, 1911.

gna circondare le operazioni elettorali delle maggiori possibili cautele, e disporre le più efficaci punizioni contro i malintenzionati, che tentassero violare la legge. In Italia è dolorosamente vero quello che constatava il Genala fin dal 1891 nella relazione sul progetto, che divenne la legge 5 maggio 1891: *i reati elettorali vengono guardati con occhio benigno quasi fossero i peccati veniali della delinquenza: si crea attorno la legge un'atmosfera viziata che paralizza l'azione della giustizia.* Ma la constatazione di questo malsano ambiente non può costringere il legislatore ad allentare i freni, deve anzi persuaderlo ad una maggiore asprezza di pene nel fine di concorrere con la severità della legge all'invocato miglioramento dei costumi.

I romani non si ristettero per l'aumentata corruzione dei costumi dal fare leggi contro i crimini *de ambitu et de sodaliciis!* La storia ricorda che in quindici anni si fecero 7 leggi contro il broglio *, e si espletarono trentatre processi di corruzione contro i maggiori uomini della Repubblica. L'Inghilterra ha leggi numerosissime contro la corruzione elettorale, di cui la più completa è quella del 1883 (*Corrupt and illegal Practices Act*). Non altrimenti si verifica in Francia, in Belgio, in Olanda, in Germania. La legislazione moderna manifesta una doppia tendenza: amplificare da un lato la serie dei reati elettorali, secondo che la malizia umana suggerisce nuovi espedienti per frodare la legge, e dall'altro aumentare la severità delle pene repressive.

MODIFICHE PROGETTATE

181. Seguendo questa duplice tendenza il disegno di legge presentato dall'on. Giolitti nel 4 maggio 1909 apportava notevoli modificazioni a tutta la materia penale. Considerava,

* Broglio è parola di origine veneta, e viene da *Bruolo*, luogo in cui facevansi le elezioni.

infatti, come reato, il rifiuto o l'omissione dolosa nello invio del certificato elettorale, compiuta dal sindaco, o dagli ufficiali da lui delegati; aggravava tutte le penalità stabilite per gli articoli 105, 106, 107, 108, 111. Anche le disposizioni dell'art. 112, concernenti la prescrizione, col disegno di legge venivano modificate. È nota la disputa sorta in dottrina ed in giureprudenza, e prolungatasi per un decennio, sull'applicabilità ai reati elettorali della disposizione contenuta nell'art. 93 del codice penale. La prescrizione nei reati elettorali è di 6 mesi, interrotta dagli atti di procedura; ma tale interruzione può protrarre la sua efficacia oltre l'anno, dal giorno della consumazione del reato? La giureprudenza del Supremo Collegio, anche a Sezioni Unite, negò per un decennio l'applicabilità dell'art. 93 e della prescrizione annuale*; ma improvvisamente la sezione seconda, con sentenza 23 ottobre 1909, cambiò rotta †. Di qui la modifica introdotta anche nel progetto 4 maggio 1909, secondo cui la prescrizione da sei mesi estendesi ad un anno, da avere decorrimento soltanto dopo la pronunzia della Camera, e senza che la pendenza di tale pronunzia debba impedire al giudice istruttore di compiere gli atti opportuni per l'accertamento del reato.

Queste modifiche, però, non ebbero tutte ad incontrare l'approvazione della Commissione parlamentare, che riferì sul progetto di legge nella seduta 5 dicembre 1910, specie le modifiche concernenti l'aggravamento delle pene esistenti. La Commissione mosse dal concetto che, più che da un'asprezza di pene, bisogna attendersi una diminuzione di reati elettorali dal

* Cass. di Roma: 18 aprile 1902 ric. Tozza e 4 giugno 1902 ric. Bonfanti (in *Foro It.* pag. 1331 e 374), 27 novembre 1902 ric. Farace (ib. *Rep.* v. Frode elettorale n. 6); 21 gennaio 1904 (ib. 1904 n. 10), 3 maggio 1906 ric. P. M. (ib. 1906 pag. 361), 15 novembre 1906 ric. Mazzino (in *Giurep. pen.* 1906 pag. III), 5 marzo 1908 ric. P. M. (in *Foro It.* pag. 229).

† 26 ottobre 1909 ric. De Vincenzo (in *Foro It.* 1910 pag. 157), confermata da altra 10 marzo 1910 ric. Lemoli (in *Foro It.* 1910 pag. 455).

miglioramento della educazione politica ; nel che si può essere di accordo, pur non escludendo che anche l'asprezza delle pene deve concorrere a diminuire il numero dei delitti.

Opportunamente il progetto elettorale 9 giugno 1911 non accettò i criterii della Commissione Parlamentare, e riprodusse le vecchie disposizioni penali con qualche variante. Considerò la nuova forma di reato, commesso da chi, per fini fraudolenti, ricevuta la scheda per la votazione, non la riconsegna al presidente, ovvero ne consegna una diversa. La disposizione mira evidentemente ad impedire il giuoco della scheda girante. Ma anche altre nuove disposizioni furono introdotte da questo disegno di legge con gli articoli 9 e 10, che mette conto di riportare integralmente :

« Articolo 9 :

« Quando la votazione di una sezione di collegio elettorale
« è stata annullata per causa di falsificazione o alterazione della
« lista, corruzione, violenza, sottrazione, aggiunta o sostituzi-
« one di schede, alterazione del loro contenuto, ammissione
« sciente di elettori sospesi o privati dall'esercizio del diritto
« di elettore o di qualunque altro atto, commessi al fine di
« modificare il risultato della votazione per attribuire ad un
« candidato, nell'intento di favorirlo, un numero di voti mag-
« giore di quello effettivamente ottenuto, la proclamazione del-
« l'eletto deve essere fatta in base al computo dei voti valida-
« mente espressi nelle altre sezioni.

« Articolo 10 :

« Quando la votazione di una sezione di collegio elettorale
« è stata annullata due volte di seguito, per una delle cause
« indicate nell'articolo precedente, la Camera può deliberare
« che gli elettori iscritti nella lista di essa perdano il diritto
« elettorale per un periodo di cinque anni a decorrere dalla
« data dell'ultima votazione annullata.

« Nel periodo di tempo suddetto la circoscrizione della sezione

« resta immutata, e gli elettori iscritti nella lista di essa alla
« data dell'ultima votazione annullata non possono essere
« iscritti nella lista di altra sezione dello stesso comune, quan-
« tunque abbiano trasferita l'abitazione nella circoscrizione di
« questa ».

Mentre appare saggia ed opportuna la norma dell'art. 10, che del resto esiste anche in altre legislazioni, non si può dire altrettanto dell'art. 9. Esso può offrire gravi pericoli, sia per le esagerazioni di zelo, abilmente dissimulate, che possono venire da parte degli interessati e dei giudici parlamentari, sia perchè molte volte finirebbe col dare l'elezione nelle mani della minoranza. È dunque consigliabile che tale disposizione sparisca nell'esame definitivo del progetto.

F I N E

